

3. ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y LEGAL

3.1 Análisis institucional

3.1.1 *Políticas y planes en relación con el sector*

Los lineamientos políticos fundamentales de la actual administración del Estado están contenidos en *El salto social*, documento oficial del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que entrega las bases para el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al cuatrienio 1994-1998. Sobre la base de un proceso ya avanzado de descentralización política y administrativa del país, el Plan de Desarrollo establece objetivos económicos, sociales y ambientales cuya consecución reconoce indisociables.

El documento mencionado se refiere explícitamente al problema sanitario y ambiental que plantea el manejo deficiente de los residuos sólidos de origen doméstico y de los residuos peligrosos y señala que, dentro del contexto del proceso de descentralización, gran parte del gasto adicional en educación, salud y agua potable y saneamiento ambiental será realizado por los departamentos y municipios con transferencias de la Nación y con aquellos fondos asignados en el Plan de Inversiones al sistema de cofinanciación: la inversión y las transferencias del Presupuesto Nacional destinadas al sector social se incrementarán de 4,76% a 7,18% del PIB entre 1994 y 1998, estimándose que dichos recursos alcanzarán un promedio de 6,88% del PIB para el actual cuatrienio, lo que significaría un crecimiento real de 73% respecto del cuatrienio anterior.

En lo referente a la política ambiental, el Plan de Desarrollo en su capítulo sobre desarrollo sostenible plantea la concertación y la participación ciudadana, la coordinación, la concurrencia y subsidiariedad, el desarrollo científico y tecnológico y la gradualidad como estrategias fundamentales. La propuesta ambiental incluye el avance hacia el desarrollo humano sostenible mediante la promoción de una nueva cultura del desarrollo, el mejoramiento de la calidad de vida, la promoción de la producción limpia y el logro de una gestión ambiental sostenible.

En cuanto a las acciones de mejoramiento ambiental de más directa relación con el sector residuos sólidos, se define el Programa Mejores Ciudades cuyo objetivo es el mejorar la calidad de vida y la salud de la población urbana, disminuyendo la contaminación, racionalizando el transporte y recuperando espacios públicos. En particular, el Programa señala que el Gobierno Nacional avalará y cofinanciará proyectos de saneamiento que incluyan el manejo de residuos tóxicos y patógenos; además, se establecerán, controlarán y monitorearán los estándares mínimos de calidad para los residuos sólidos y peligrosos.

En el Programa Hacia una Producción Limpia, se plantea introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos y reorientarlos, entre otros aspectos, hacia la

sustitución de insumos, la optimización de procesos o la modificación de productos, con el fin de reducir la producción de desperdicios. En materia de reciclaje de residuos industriales, se señala que se apoyará a las empresas comunitarias de reciclaje de lubricantes usados y otros materiales residuales.

La política nacional ambiental del Gobierno⁶ en relación con el sector residuos sólidos, señala que se promoverá un programa nacional de manejo de residuos sólidos y reciclaje, que comprometerá la participación de los municipios, el sector productivo y la sociedad civil para considerar toda la cadena de producción, distribución y disposición final de basuras, incluyendo rellenos sanitarios y sistemas para el manejo de residuos peligrosos. Además, se respaldará a las *empresas comunitarias de aseo y reciclaje* en los programas de recolección y reciclaje de basuras.

A diferencia de lo consignado para agua potable y alcantarillado (respecto al cual el Plan Nacional de Desarrollo define claramente metas de cobertura y calidad, las estrategias para alcanzarlas y la identificación de los requerimientos financieros que tales metas involucran), en el caso de residuos sólidos sólo se hace mención a acciones encaminadas a mejorar la situación de manejo sin definir metas precisas ni comprometer recursos para el desarrollo del sector, lo que podría interpretarse como el otorgamiento de un nivel de prioridad menor para el sector residuos sólidos en la planeación nacional.

En la actualidad, no se dispone de un plan nacional de residuos sólidos. El Ministerio del Medio Ambiente, a través de su Dirección General de Asentamientos Humanos y Población, y el Ministerio de Desarrollo Económico (MINDESARROLLO), a través de su Dirección General de Agua Potable y Saneamiento Básico, son responsables por la planificación sectorial, el establecimiento de programas de desarrollo y la definición de metas de cobertura, calidad, accesibilidad y continuidad para los servicios de aseo urbano y para el sistema de manejo de residuos sólidos especiales. Sin embargo y en la práctica, el sector de residuos sólidos presenta un bajo nivel de prioridad respecto de agua potable y alcantarillado para el Ministerio de Desarrollo y, para el Ministerio del Medio Ambiente, la formulación de planes y programas le resulta aún difícil debido a que el Sistema Nacional Ambiental se encuentra en la etapa de consolidación y a que la información sectorial es insuficiente.

3.1.2 Organización del sector

El ordenamiento institucional del sector residuos sólidos en Colombia ha sufrido cambios importantes en los últimos años, a partir de la creación del Ministerio del Medio Ambiente (MINAMBIENTE) en el año 1993 y de la promulgación de la Ley 142

⁶ Contenida en el documento oficial *CONPES 2750 MINAMBIENTE-DNP:UPA* en el que se desarrolla el detalle de las definiciones incluidas en el Salto Social.

de 1994 que establece el Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios. En lo fundamental, participan en la organización del sector residuos sólidos en Colombia el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Desarrollo y el Ministerio de Salud -como entidades normativas-, y las municipalidades -como entidades operativas y financieras-.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El DNP es la entidad encargada de formular el Plan de Desarrollo para el cuatrienio correspondiente al período de gobierno, en coordinación con las respectivas oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos y las entidades territoriales. Una vez aprobado y en vigencia el Plan Nacional, cada uno de las instituciones mencionadas debe preparar un plan de acción y someterlo al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), por intermedio del DNP, para su consideración. Posteriormente, le corresponde al DNP hacer el seguimiento de los planes y programas sectoriales y de los proyectos de inversión.

Ministerio del Medio Ambiente (MINAMBIENTE)

A partir de la promulgación de la Ley 99 por la que se crea el Ministerio del Medio Ambiente en 1993, se inicia un proceso de transición institucional que aún se encuentra en pleno desarrollo y cuyo objetivo final es la conformación del Sistema Nacional Ambiental. De acuerdo con lo señalado en el texto legal, MINAMBIENTE es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables en el país, correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

En lo que se refiere específicamente al sector residuos sólidos, le compete a MINAMBIENTE, a través de su Dirección General de Asentamientos Humanos y Población, definir políticas, formular planes, establecer programas, dictar normas y evaluar y supervisar el desempeño del resto de los entes que conforman el Sistema Nacional Ambiental.

Ministerio de Salud (MINSALUD)

Tradicionalmente y hasta la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Salud tuvo facultades normativas que abarcaban los aspectos sanitarios y ambientales relativos al manejo de los residuos sólidos. A partir de la creación del nuevo ministerio, le corresponde a MINSALUD establecer un sistema de vigilancia epidemiológica que permita orientar las acciones del resto de las instituciones de la administración del Estado, manteniendo sólo aquellas facultades normativas que dicen

relación con la protección de la salud de las personas en lo relativo al sector residuos sólidos.

Ministerio de Desarrollo Económico (MINDESARROLLO)

Es el ente encargado de definir las políticas y planes para el desarrollo del sector de acuerdo con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Entre sus funciones específicas en relación con el sector residuos sólidos, están las de elaborar un plan de expansión de la cobertura del servicio de aseo urbano cada cinco años, determinar y orientar las inversiones públicas y privadas que deben realizarse para el cumplimiento del plan y la de asistir técnica e institucionalmente a los organismos locales para el adecuado cumplimiento de sus funciones. Tiene adscritas a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -que desempeña funciones normativas respecto de las materias relativas a la prestación de los servicios de aseo público- y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -que controla, inspecciona y vigila a las entidades prestadoras de servicios-.

Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Constituye una unidad administrativa con independencia técnica, administrativa, y patrimonial, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico. Su acción se ejerce por delegación directa de funciones del Presidente de la República, siendo su función general la de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos cuando la competencia no sea posible y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten tales servicios. Para el desempeño de esta función, debe definir criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos; fijar normas de calidad a las que deben ceñirse los servicios prestados; establecer fórmulas para la fijación de tarifas de los servicios, cuando ello corresponda; determinar los casos en que procede establecer un régimen de libertad vigilada o de libre fijación de tarifas. En particular, la Comisión debe determinar la obligatoriedad del cumplimiento de normas técnicas de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación de servicios de aseo.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, a través del cual el Presidente de la República controla, inspecciona y vigila a las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios. En particular, le corresponde vigilar y controlar los actos administrativos y el cumplimiento de las leyes por parte de los prestadores de servicios públicos, en cuanto dichos actos o incumplimientos afecten en forma directa e inmediata a usuarios determinados, y aplicar sanciones cuando esta función no sea

competencia de otra autoridad. Asimismo, le corresponde vigilar la utilización de subsidios que la Nación, los departamentos y los municipios destinan a las personas de menores ingresos y evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos pudiendo, en casos calificados, tomar posesión temporal de la empresa. También, la Superintendencia tiene asignadas funciones destinadas a apoyar la participación de los usuarios a través de la capacitación de los vocales y el apoyo técnico necesario para la promoción de la participación ciudadana.

Corporaciones autónomas regionales y corporaciones para el desarrollo sostenible

Son entes corporativos de carácter público, creados por ley y dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica. De acuerdo a la ley, les corresponde ejecutar las políticas, planes y programas que hayan definido el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones y el Ministerio del Medio Ambiente en materia ambiental. Ejercen como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, desempeñando funciones de promoción, asesoría, evaluación, control y seguimiento ambiental. Además, poseen facultades normativas limitadas, pudiendo fijar restricciones ambientales especiales en el área de su jurisdicción, siempre que ellas no sean menos estrictas que las definidas a nivel nacional.

Además de ejecutar las políticas, planes y programas definidos por los entes normativos y de planeación nacional, las corporaciones autónomas regionales y los municipios, distritos o áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes, deben ejecutar aquellos de orden regional. Asimismo, les corresponde otorgar las concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley (con excepción de aquellos casos en que la norma legal entrega esta competencia directamente al MINAMBIENTE) y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental. En particular, les corresponde evaluar, controlar y dar seguimiento ambiental al vertimiento de residuos sólidos; otorgar las licencias ambientales correspondientes a los sitios de disposición final y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de tales instalaciones.

Específicamente, estas corporaciones autónomas regionales son competentes para otorgar la licencia ambiental para la construcción y operación de sistemas de manejo, tratamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos industriales, domésticos y peligrosos en su respectiva jurisdicción. Se debe hacer notar que la normativa vigente hace expresa mención a que no se requiere de licencia ambiental para la recolección y manejo de residuos reciclables no tóxicos o no peligrosos destinados a reciclaje (Decreto 1753/94, artículo 16).

Existen 34 corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible en el país. Junto a los institutos de investigación, los municipios, distritos y áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes y al Ministerio del Medio Ambiente conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Municipios

En el orden ambiental, a los municipios les corresponde ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos en el área de su jurisdicción, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos (Ley 99/93, artículo 65, N° 9).

La Ley 142 establece la forma en que el Estado debe intervenir en relación con los servicios públicos domiciliarios, entre los que se encuentra el servicio de aseo: deberá garantizar la calidad del servicio, posibilitar la ampliación de las coberturas, asegurar la continuidad, lograr la prestación eficiente, garantizar la libre competencia, obtener economías de escala, garantizar el acceso de los usuarios a los servicios y posibilitar su participación en la gestión y fiscalización de su prestación, y establecer un régimen tarifario.

La prestación directa de servicios domiciliarios por parte de los municipios procede sólo cuando no haya empresas interesadas o capaces de prestarlos o cuando se demuestre que los costos de la prestación directa son inferiores a los de empresas interesadas y la calidad de la prestación es al menos igual a la que tales empresas podrían ofrecer.

Comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios

La Ley 142 institucionaliza una instancia de participación de la comunidad en la gestión y fiscalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios mediante la creación y reconocimiento de comités facultados para proponer planes y programas para resolver deficiencias en la prestación de los servicios, solicitar modificación de la estratificación socioeconómica, proponer medidas atinentes a los montos y reparto de los subsidios municipales y solicitar la aplicación de multas a los prestadores que incumplan las disposiciones legales o normativas, cuando de ello se deriven perjuicios para los usuarios.

Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER)

La Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER) es una sociedad anónima nacional, creada por Ley 57 de 1989. Cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y capital propio, estando vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su misión es contribuir al fortalecimiento de los entes territoriales a través

del otorgamiento de crédito, aportes no reembolsables de cofinanciación y asistencia técnica para la formulación y ejecución de proyectos de infraestructura.

Los municipios, los departamentos, sus entidades descentralizadas, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, las empresas de servicios públicos oficiales, mixtas y privadas y las entidades descentralizadas industriales y comerciales del orden municipal pueden ser prestatarios de los recursos de Findeter. La institución financia proyectos en la etapa de preinversión y en la etapa de inversión en el sector aseo urbano, entre otros. Para facilitar los mecanismos de solicitud de recursos de cofinanciación, se han elaborado guías de presentación de proyectos entre las cuales se encuentra una específica dedicada a aseo urbano.

Otras instituciones

En el país, existen numerosas organizaciones independientes de la administración del Estado que desarrollan actividades en relación con el sector residuos sólidos, las que presentan un diverso grado de organización, formalización y reconocimiento. Dentro de esta amplia gama de organizaciones, se encuentran empresas legalmente constituidas para proporcionar el servicio de aseo urbano, microempresas de recolección y recuperación, asociaciones de empresas y de recicladores, organizaciones no gubernamentales, etc.

Empresas municipales de aseo urbano

La Ley 60 del 12 de agosto de 1993, establece la obligación de los municipios de asegurar la debida prestación del servicio público de aseo urbano y ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental. Una modalidad de dar cumplimiento a esta obligación legal ha consistido en la conformación de empresas municipales de servicios públicos, entre los que se encuentra el servicio de aseo urbano. Es así como se han constituido diversas empresas municipales tales como EMSIRVA (Empresa de Servicios Varios Municipales de Cali) o Empresas Varias de Medellín.

Existe una gran disparidad en cuanto a la calidad y cobertura del servicio proporcionado en lo que se refiere al aseo. Por su naturaleza de empresas municipales, estas empresas han estado sujetas a presiones burocráticas y a la influencia política, lo que con frecuencia se traduce en un alto grado de ineficiencia y aún en deficiencias en la calidad de los servicios prestados. Existe en la actualidad una intensa actividad de análisis y discusión al interior de estas empresas con el fin de buscar alternativas de conformación, al amparo de lo establecido por la Ley 142, que permitan superar los inconvenientes señalados y dar cumplimiento a la ley.

Empresas privadas de aseo

Varias ciudades han contratado la operación de todos o parte de los servicios de aseo con empresas privadas. La capacidad empresarial nacional en esta materia está aún en una etapa incipiente de desarrollo, por lo que la participación de empresas extranjeras con aporte de capital, tecnología y experiencia, es preponderante. El esquema adoptado es la formación de consorcios entre empresas nacionales y extranjeras, aunque existen algunas empresas constituidas con capitales y personal colombiano actuando en el mercado.

Asociación Colombiana de Entidades Administradoras del Servicio de Aseo Urbano (ASEAS)

Agrupada un total aproximado de 23 empresas municipales de servicios públicos domiciliarios que prestan los servicios de aseo urbano. No obstante contar con un número limitado de afiliados, es una institución de referencia nacional por congregar empresas de aseo de prestigio y trayectoria en el país, manejar información referente a aspectos técnicos y de gestión en relación con las empresas de aseo urbano y ofrecer asesoría a los municipios que lo requieran.

Asociación Nacional de Recicladores (ANR)

Fundada en el año 1990, se constituye como una asociación gremial sin fines de lucro con el propósito de organizar a los recicladores a nivel local y nacional, defender los intereses comunes de las personas dedicadas a esta actividad y buscar el reconocimiento oficial de la actividad de recuperación. Cuenta con el apoyo de la Fundación Social y 80% de su financiamiento proviene de aportes de instituciones diversas y 20% de fondos propios. En el año 1991 es legalizada y en 1993 obtiene el reconocimiento oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante el otorgamiento de personería jurídica. Actualmente tiene afiliados a 90 grupos de diversas localidades de país, que suman 4.500 recicladores organizados, equivalentes a aproximadamente 9% del total estimado de personas que se dedican a esta actividad a nivel nacional.

Se plantea como objetivos prioritarios la generación de empleos, la seguridad social de sus afiliados y el fortalecimiento económico. Ha establecido convenios para la ejecución de labores propias de los servicios de aseo urbano con municipios, empresas municipales de servicios públicos y empresas privadas y ha constituido la empresa de servicios públicos ECOASEO S.A.-E.S.P., conforme al régimen jurídico definido por la Ley 142, con la intención de celebrar contratos con entidades públicas y privadas para la prestación de servicios de aseo urbano.

Asociaciones locales de recicladores y cooperativas de reciclaje

Existen numerosas asociaciones locales y cooperativas de aseo urbano con diferente grado de desarrollo e importancia, ya sea por su número de asociados o por su capacidad para influir en las decisiones que se adoptan a nivel municipal o de servicios de aseo. En la práctica, las asociaciones y cooperativas de recicladores gozan de un reconocimiento oficial tanto a nivel local como nacional, habiéndose establecido una aceptación tácita de ciertos derechos a desarrollar la actividad de recuperación y sobre la pertenencia del material recuperado, incluso existiendo disposiciones legales en contrario (artículos 23 y 24 de la Ley 09 de 1979). Las consideraciones que llevan a esta situación de hecho son de diversa índole, combinándose argumentos ambientales (contribución a las labores de aseo público y protección de recursos naturales), económicos (reducción de la cantidad de residuos a recolectar) y sociales (absorción de desempleo), entre otros.

Gremios empresariales

Las asociaciones gremiales de empresarios constituyen un importante conjunto de instituciones de tipo no gubernamental legalmente constituidas, respecto de las cuales el Ministerio del Medio Ambiente ha venido desarrollando una política de concertación y coordinación de acciones encaminadas a apoyar el control de la contaminación y la adopción de métodos de producción sostenible.

En particular, MINAMBIENTE firmó el Convenio de Concertación para una Producción Limpia (5 de junio de 1995) con 25 gremios empresariales. En él, se incluyen compromisos sobre la disminución de generación de contaminantes mediante la reformulación de productos y el reciclaje y reutilización de residuos y desechos, la medición y caracterización de los residuos generados y la introducción de tecnologías limpias con el fin de minimizar la generación de residuos. El convenio se suscribió por el término de 50 años, pudiendo ser extendido cuando la mayoría de los firmantes así lo requieran. Si bien el efecto vinculante de este tipo de convenios es una materia que debe ser analizada desde el punto de vista jurídico, no cabe duda que representa un interesante paso en la búsqueda de la cooperación del sector industrial para el logro de un adecuado manejo de los residuos sólidos industriales.

Organizaciones no gubernamentales (ONGs)

Es posible identificar varias ONGs actuando fundamentalmente en el campo del reciclaje, con aportes financieros del sector empresarial nacional, cooperación bilateral, cooperación multilateral y de organismos no gubernamentales externos. Al decir de una de estas organizaciones, las ONGs son un elemento social y técnico en medio de actores económicos, que parten del apoyo y defensa del sector social que vive del reciclaje.

Entre sus principales motivaciones están la solidaridad con los intereses fundamentales de los recicladores, la identificación con las iniciativas que promuevan el uso racional de los recursos naturales y humanos y el compromiso con el cambio cultural en diferentes esferas de la sociedad. Evidentemente, su accionar en relación con la actividad del reciclaje se centra en los aspectos de promoción social del reciclador y la búsqueda de alternativas para los procesos de recuperación y aprovechamiento del material recuperado, manteniendo en un segundo plano los aspectos sanitarios y la viabilidad técnica y económica de la recuperación.

Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (ACODAL)

ACODAL se constituye en el año 1956 como una asociación de carácter privado, sin fines de lucro, con fines en los ámbitos científico, técnico y profesional. En 1978, se fusiona con la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental (AIDIS-Sección Colombia), convirtiéndose en el Capítulo Colombiano de AIDIS. Entre sus afiliados, se cuentan profesionales, estudiantes, universidades con facultades de ingeniería, empresas de servicios públicos, firmas de consultoría, corporaciones autónomas regionales y otras diversas entidades relacionadas con el agua potable, el saneamiento básico y el medio ambiente.

Entre sus objetivos específicos, se incluye el fomento y la divulgación de la investigación científica, el impulso de programas de educación sanitaria, la asistencia técnica y la asesoría a municipios y empresas, el desarrollo de campañas educativas y la capacitación a través de seminarios, talleres, congresos y conferencias. Mantiene programas de formación de profesionales y personal de empresas e industrias que, en el ámbito de residuos sólidos, incluyen temas tales como recolección y transporte, rellenos sanitarios y manejo de residuos peligrosos.

Actualmente, la Asociación es representante de las asociaciones gremiales del sector privado ante el Consejo Superior de Desarrollo Urbano, Vivienda Social y Agua Potable (Resolución 213/94 del Ministerio de Desarrollo Económico). Asimismo, integra la Comisión de Seguimiento y Evaluación de la Política y del Plan Estratégico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico (Decreto 420/91), manteniendo la calidad de miembro consultivo para el Sector Agua Potable y Saneamiento del Gobierno Nacional.

Universidades

Diversas universidades imparten programas de pregrado y postgrado relacionados con el medio ambiente y desarrollan actividades de investigación sobre la materia. Cabe citar, entre otras, a la Universidad del Valle en Cali y su carrera de Ingeniería Sanitaria; la Universidad Nacional de Colombia en Santafé de Bogotá y su Maestría en Ingeniería Sanitaria; la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá, con una

Maestría en Ingeniería Ambiental y la Universidad de Los Andes en Bogotá, con un programa de gestión ambiental.

Organismos internacionales

Para los organismos internacionales y agencias de cooperación bilaterales, el medio ambiente es un área de especial interés para focalizar su cooperación. En el país, desarrollan iniciativas en medio ambiente o en materias relacionadas la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), el Banco Mundial, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el BID, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Agencia de la República Federal de Alemania para la Cooperación Técnica (GTZ) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁷.

3.1.3 *Evolución del sector*

La prestación de los servicios de aseo urbano -limpieza de vías públicas y manejo de las basuras urbanas-, se ha realizado tradicionalmente en forma descentralizada y recayendo tal responsabilidad directamente en los municipios; en general, estos no han dispuesto de capacidad técnica ni de gestión y tampoco han contado con los recursos necesarios para prestar el servicio.

En el año 1974 y como una forma para superar la situación de incapacidad municipal para prestar los servicios de aseo urbano a la población, se amplían las áreas de atención del Instituto de Fomento Municipal (INSFOPAL), incorporándole responsabilidades en relación con el aseo público, la disposición final de basuras y los mataderos. La estructura y manejo fuertemente centralizados de INSFOPAL y las influencias políticas en su administración, condujeron a una crisis institucional que afectó conjuntamente a los sectores agua potable y saneamiento, determinándose la liquidación de INSFOPAL en el año 1987.

A partir de la liquidación de INSFOPAL y la vigencia del Decreto 77/87, denominado Estatuto de Descentralización, la responsabilidad total por la prestación de los servicios de aseo urbano queda a cargo de los municipios. Los mismos, han adoptado diversas modalidades de prestación tales como las empresas de servicios públicos que prestan un conjunto variado de servicios, la contratación de servicios con

⁷ Resulta importante destacar la iniciativa respaldada por el Banco Mundial que está impulsando el Ministerio del Medio Ambiente con miras a obtener un crédito para el Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental Urbana, por el impacto favorable que ello puede tener en el futuro desarrollo del sector de residuos sólidos. El componente sobre fortalecimiento del Ministerio del Medio Ambiente para la asistencia técnica a la gestión ambiental urbana, contempla la implementación de una red institucional de asistencia técnica, la promoción de planes de acción ambiental municipal, la ejecución de estudios de gestión municipal y programas de capacitación y el desarrollo de sistemas de información.

empresas privadas y la prestación directa del servicio por parte del municipio. Esta última modalidad fue adoptada principalmente por los municipios medianos y pequeños.

En las ciudades de más de un millón de habitantes, predominan las empresas municipales que prestan el servicio de aseo junto a otros servicios varios (Cali y Medellín, entre otras). En la ciudad de Bogotá, el servicio de aseo urbano se encuentra contratado con empresas privadas; en los municipios de menos de 200.000 habitantes, la regla general es la prestación directa.

3.1.4 *Análisis de la situación institucional*

El marco institucional actual del sector residuos sólidos se encuentra en pleno proceso de consolidación, apreciándose un mayor grado de definición respecto de competencias y funciones en aquello que dice relación con los servicios de aseo urbano. El esquema institucional de los mismos responde a una concepción coherente, buscando mejorar la calidad de los servicios, ampliar las coberturas -en especial, la de los sectores de menor capacidad de pago-, mejorar la eficiencia de los servicios e incentivar el acceso del sector privado a la entrega de los servicios. Por otra parte, se ha buscado crear canales de participación comunitaria que permitan ejercer el control social de los servicios.

Sin perjuicio de lo anterior, existen aspectos que no aparecen suficientemente resueltos ni claramente definidos ni en el marco institucional presente ni en la legislación en que el mismo se sustente. Entre otros, cabe mencionar:

- Limitada capacidad institucional de gran parte de las entidades ejecutoras, que les impide asumir adecuadamente los requerimientos que les impone la descentralización en el orden técnico, financiero y administrativo;
- Indefinición real o aparente de los ámbitos de competencia de las instituciones que participan en el sector;
- Duplicación de iniciativas y esfuerzos y escaso intercambio de información: si bien la Ley 99, en su artículo 13, crea el Consejo Nacional Ambiental para asegurar la coordinación intersectorial de las políticas, planes y programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables, esta sola instancia de coordinación no asegura la necesaria coordinación en los niveles técnicos;
- Ausencia de criterios concordantes respecto de los componentes sectoriales en las diferentes instituciones con competencias en relación con el manejo de residuos sólidos. Es así como el concepto de servicio público domiciliario de aseo contenido en la Ley 142 resulta injustificadamente restringido, ya que lo