



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

50 años

¿A qué hora se llevan la basura? Percepciones ciudadanas frente a las políticas públicas relacionadas a la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios de la Ciudad de Panamá.

Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al grado académico de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente.

Chiara May Fong Morales

Profesor Guía:

Kay Bergamini

Santiago de Chile

2018

INDICE

Capítulo 1. Introducción	7
1.1 Planteamiento del Problema	8
1.2 Descripción del Estudio de Caso	12
1.3 Pregunta de Investigación e Hipótesis	16
1.4 Objetivo General y Objetivos Específicos	17
 Capítulo 2. Marco Teórico	 17
2.1 Los Residuos Sólidos Domiciliarios	18
• Evolución histórica de la recolección de los Residuos Sólidos Domiciliarios	19
• Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios	22
2.2 Gobernanza y los residuos sólidos domiciliarios	25
 Capítulo 3. Metodología de Investigación	 29
3.1 Objetivo N°1	29
3.2 Objetivo N°2	31
3.3 Objetivo N°3	36
3.4 Cruce y Análisis de Resultados	36
3.5 Limitantes	36
 Capítulo 4. Resultados	 38
4.1 La institucionalidad panameña sobre la gestión de residuos sólidos domiciliarios	38
4.2 Los residentes de la Ciudad de Panamá y sus impresiones respecto a la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios	44
4.3 Casos y experiencias regionales respecto a la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios	50
4.4 Síntesis de Resultados	55
 Capítulo 5. Conclusiones, Futuras Investigaciones y Recomendaciones	 57
5.1 Conclusiones	57
5.2 Futuras Investigaciones	59
5.3 Recomendaciones	59
 Bibliografía	 61

Índice de Tablas, Imágenes y Figuras

Tabla 1. Matriz de Objetivos -----	28
Tabla 2. Pauta para “Autoridades y Expertos” -----	30
Tabla 3. Caracterización del grupo “Actores y Expertos” -----	31
Tabla 4. Caracterización de la Muestra -----	33
Tabla 5. Pauta Actores Ciudadanos -----	35
Tabla 6. Tabla Diagnóstico -----	39
Tabla 7. Resumen Histórico -----	40
Figura 1. Límites administrativos – Estudio de Caso -----	13
Figura 2. Sectores de Estudio de Caso -----	13
Figura 3. Generación de Residuos por Distritos -----	15
Imagen 1. Sector Norte -----	33
Imagen 2. Sector Este -----	34
Imagen 3. Sector Centro -----	34

Acrónimos

AAUD	Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario
DIMAUD	Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario
GIRS	Gestión Integral de Residuos Sólidos
GIRSD	Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios
GRS	Gestión de Residuos Sólidos
GRSD	Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios
MINSA	Ministerio de Salud
MUPA	Municipio de Panamá
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PNGIR	Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos
RSD	Residuos Sólidos Domiciliarios

Agradecimientos

El desarrollo de esta investigación fue posible, en primer lugar Gracias a Dios por haberme permitir cumplir la meta de realizar mis estudios en el extranjero, en segundo lugar, al Instituto de Formación y Aprovechamiento Humano (IFARHU) por el apoyo y la confianza al otorgarme la beca completa para concretar esta meta.

La gran experiencia de residir en otro país, no hubiera sido posible sin mi familia chilena: Carla y Camila, quienes además de su amistad y consejo, fueron soporte y contención para que mi estadía en Chile se convirtiera en mi segundo hogar. Siempre estaré agradecida con ustedes. A los profesores y colaboradores del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, en especial al Profesor Kay Bergamini que con sus valiosas lecciones, apoyo, guía y paciencia fue pilar fundamental en todo el proceso de investigación. Muchas Gracias.

A cada una de las personas que desinteresadamente colaboraron con las entrevistas, tanto ciudadanos como funcionarios de distintas instituciones panameñas, su aporte fue de gran ayuda e invaluable.

Finalmente, agradezco con toda el alma, a mi familia que siempre estuvo pendiente de mí en la distancia, brindándome palabras de aliento y amor. También a mis amistades de Panamá por el ánimo constante y los minutos que se tomaban para escucharme.

Muchas gracias a Todos!!

Resumen

Actualmente, las ciudades latinoamericanas presentan distintos desafíos urbanos, uno de ellos, es la incomodidad que genera la acumulación de los residuos sólidos. La Ciudad de Panamá, distrito capital de la República de Panamá, no ha sido la excepción, pues desde hace décadas ha sido escenario de cambios administrativos en la gestión de residuos sólidos domiciliarios y aún al día de hoy, es un problema pendiente que afronta la ciudad.

A través del levantamiento de entrevistas a ciudadanos residentes se busca indagar en base de sus percepciones, las distintas posiciones e impresiones ciudadanas sobre este problema urbano que es noticia frecuente en los medios de comunicación panameños. Para ello se analizó la relación de los ciudadanos respecto a los residuos a lo largo de la historia y cómo evolucionó esa relación hasta la actualidad. Luego se abordan los cambios institucionales y las políticas públicas adoptadas en Panamá referente al tema de los residuos sólidos domiciliarios.

Para la presente investigación se considera como base de estudio las percepciones ciudadanas frente a la gestión de residuos sólidos domiciliarios, debido a: 1) su importancia como generador de los residuos sólidos domiciliarios y usuario principal en la gestión de residuos sólidos domiciliarios; 2) el impacto que tienen los hábitos de consumo de los ciudadanos residentes de la Ciudad de Panamá; 3) la implicancia de los ciudadanos dentro de la gestión de residuos sólidos domiciliarios y de las políticas públicas que el estado panameño ha implementado.

Finalmente, los resultados permiten caracterizar de alguna forma el por qué sigue siendo un conflicto por resolver en la ciudad a través del análisis sobre la relación ciudadana y su vinculación con el tema de los residuos sólidos domiciliarios en la ciudad panameña.

Palabras claves: residuos sólidos domiciliarios, Ciudad de Panamá, ciudadanos, gestión, percepción.

Capítulo I – Introducción

El desarrollo urbano de la Ciudad de Panamá fue definido por el Canal de Panamá y su influencia en el cambio de la fisonomía de la zona, generando a su vez, la migración del campo a la ciudad debido al auge industrial y económico que estaba en pleno desarrollo en esta parte del territorio. Entre los factores que fueron determinantes para el crecimiento poblacional reflejado en la Ciudad de Panamá, se presenta además de la migración interna de provincia hacia la ciudad, el hecho de ser la capital del país y el factor más relevante respecto a su nivel de incidencia, fue la evolución económica que se genera dentro del territorio (BID, 2016).

Este crecimiento poblacional dentro de la Ciudad de Panamá, ha sido evidente en las últimas décadas, y se encuentra concentrado en los núcleos urbanos en mayor medida que en los asentamientos rurales que posee la Ciudad de Panamá. Desarrollo que responde a la naturaleza político-administrativa de este territorio, por tratarse de la capital del país y que debido a esto, presenta una mayor dotación de servicios básicos e infraestructura que el resto del territorio panameño, resultando atractivo para los ciudadanos en la búsqueda de nuevas oportunidades. Dentro de las principales actividades económicas que se desarrollan dentro del territorio se encuentra el sector servicios, que contempla el comercio, luego el transporte (Canal de Panamá), las actividades inmobiliarias y más recientemente, la construcción (INECO, 2017b).

Paralelamente al desarrollo económico que presenta la Ciudad de Panamá, se encuentra también la potenciación en la capacidad adquisitiva de los habitantes de la ciudad. Sumado a lo anterior, también se ha dejado en segundo plano, la inclusión de distintas variables ambientales y la importancia del impacto que estas tienen frente a la planificación urbana, sobre todo dentro de la configuración espacial de sus habitantes (Defensoría del Pueblo, 2007). Una de estas variables ambientales intrínsecamente ligada a la planificación urbana es la gestión integral de los residuos domiciliarios. La generación de los residuos sólidos domiciliarios está relacionada al aumento de la población dentro de un territorio, al desarrollo económico y a las distintas formas de consumo que practica la población además de las distintas etapas que forman parte de la gestión respecto a la manejo de los residuos: recolección, tratamiento y disposición final (Castro, Vásquez, Felipe, & Ríos, 2011)

La presente investigación responde al interés de estudiar y analizar, las percepciones de los ciudadanos de la Ciudad de Panamá y sus distintas posiciones que tienen éstos frente a las políticas públicas que abordan la GRSD, en el marco de la posible aprobación de la primera ley de gestión integral de residuos dictada en Panamá. La muestra podrá presentar a su vez, las distintas posiciones que existen dentro de

esta relación y si puede considerarse relevante para la consolidación (o no) de las políticas públicas y demás cambios normativos que abordan la gestión de los residuos sólidos domiciliarios. Además, se desea presentar el aspecto ciudadano como parte y actor dentro de la gestión de residuos sólidos domiciliarios a través de sus percepciones, éstas que muchas veces son ignoradas en los estudios de aspecto técnico.

Para ello, el tema de investigación se desarrollará de la siguiente manera. Inicialmente, se estructura el planteamiento del problema. En esta primera parte, se realizará una mirada de la situación global y regional sobre los avances respecto al tratamiento de los residuos sólidos, para luego presentar la pregunta de investigación e hipótesis, seguido del objetivo general y los objetivos específicos, para luego establecer la metodología de investigación que seguirá la presente investigación. Luego, se expone un marco teórico conceptual, también la revisión actual de los instrumentos normativos y políticas públicas relacionadas al tema de investigación buscando de esta forma involucrar los enfoques del objeto de estudio.

1.1. Planteamiento del problema

A nivel mundial, las ciudades por causa de la urbanización y la industrialización (Pradilla, 2008), enfrentan diversos problemas ambientales, siendo uno de ellos, la generación de los residuos sólidos domiciliarios. Además del desmejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, que como resultado ven reducida su productividad y en consecuencia este cambio anímico en la sociedad afecta el desarrollo económico del territorio y en consecuencia, elevando costos económicos y sociales (Contreras, 2008)

La palabra “residuo” se define de la siguiente forma “Para satisfacer sus necesidades, los seres humanos han establecido un complejo sistema de producción y consumo, en el que los insumos o materiales y la energía utilizados, son consumidos solo en forma parcial. La diferencia entre el total utilizado y lo efectivamente consumible se denomina residuo”(Ibáñez, Julio ; Corroccoli, 2002). La OCDE en el 2008 publicó que el mundo produce alrededor de 10.000 millones de toneladas anuales sin una disposición final adecuada, dando como resultado un aumento en la temperatura del planeta, que se traduce en el calentamiento global, además de la precaria relación que existe entre los seres humanos y la naturaleza, relación que incide en las prácticas precarias de cuidado permanente y sostenible respecto al tema de los residuos sólidos (Garavito Duarte, 2011).

En este sentido, hace 17 años, el Informe del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, preparatorio de la Conferencia de Johannesburgo, exponía que “la tasa de producción de desechos de los

países desarrollados y de los países en desarrollo aumenta a un ritmo sin precedentes. Lo que era antes una labor sencilla para los ayuntamientos se ha convertido en un problema ambiental de gran envergadura” (ONU, 2001). Este planteamiento eleva a escala mundial un problema que se concebía a nivel local creando una relevancia que siguió desarrollándose en documentos internacionales. De esta forma, los países signatarios fueron adoptando lineamientos acordados y aplicando políticas dirigidas a cumplir con los objetivos establecidos a través de las distintas organizaciones no gubernamentales. La Unión Europea estableció mecanismos de control entre los Estados miembros y el compromiso de comunicar a la Comisión de la Unión Europea en períodos definidos de tres años, los alcances logrados sobre la ejecución de los planes implementados respecto a la reutilización y el reciclaje (Real Ferrer, 2016).

Vale destacar entre los casos de países europeos a Holanda que deposita solo del 3 al 4% de sus residuos en rellenos sanitarios, el 16% se incinera y el 80% se recicla. Entre los elementos importantes dentro de su política están los siguientes: (a) priorización en la eliminación de los residuos, (b) normativa enfocada en el tratamiento, (c) planificación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, (d) incentivos para incidir en la prevención y el reciclaje. Los ciudadanos están involucrados en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios y contribuyen en el modelo sustentable adoptado, donde la gestión es responsabilidad de todos (Keesman, s.f.). Otro caso es Suecia que enfocó sus iniciativas respecto al tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios por medio del ejercicio ciudadano local, involucrando a la comunidad en la planificación medioambiental. Tomando ideas relevantes por parte de sus habitantes y aplicándolas luego, en los programas y planes que ejecuta el ayuntamiento. Los ciudadanos no solo participaron en las acciones implementadas, sino también son los responsables del costo de la gestión que llevan a cabo los municipios, debido a que las comunidades son consideradas las generadoras y poseedoras de los residuos sólidos domiciliarios (Opubor Hambræus, 2004) .

Los ejemplos europeos respecto a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios son referentes para los países en desarrollo donde aún existen hondas brechas respecto al tema administrativo por falta de financiamiento y/o problemas burocráticos que puedan respaldar una eficiente gestión, manejo y tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios, falta de personal calificado, entre otras (Boadi & Kuitunen, 2012).

Respecto al manejo de los residuos sólidos en la región latinoamericana, se puede mencionar el caso pionero de la ciudad de Curitiba, Brasil, que apeló a la consciencia de sus habitantes para la separación y recolección de los residuos sólidos domiciliarios para lograr la implementación del “Programa Basura No es Basura” incluyendo a ciudadanos del sector informal dentro de las actividades de separación y recolección, con incentivos sociales (De Paula, Lucca, Alessandro, Berté, & Seleme, 2013), otro caso

latinoamericano dirigido al tema de los residuos sólidos domiciliarios, es el de Bogotá, llamado “Basura Cero”, implementado a finales del año 2012. Este programa busca a través de la asimilación ciudadana, practicas responsables para disminuir y aprovechar los residuos sólidos que de ellos se generan (Barreto, 2015).

Estas iniciativas regionales ponen en el escenario la importancia de la relación del ser humano con su entorno y cómo esta interacción puede afectar el estado natural del ambiente y la salud de la población. A nivel internacional se evidenció un interés generalizado en adecuar las actividades humanas para minimizar su impacto sobre los recursos naturales que quedaban en un estado vulnerable por el comportamiento de los grupos humanos que sostenían con el fin de satisfacer sus necesidades sin priorizar las consecuencias que de ello se podría generar (Garavito Duarte, 2011).

En el marco de la presente investigación, Panamá adoptó dentro de sus políticas públicas lineamientos dirigidos con el fin de abordar la problematización que representan los RSD. El estado panameño atribuye a través de disposición constitucional a la jurisdicción municipal la responsabilidad de velar por los intereses de la comunidad invocando el principio de descentralización en su artículo 233 (Gaceta Oficial, 2004). Sin embargo, respecto a la Ciudad de Panamá, territorio objeto de la presente investigación, los residuos sólidos domiciliarios son responsabilidad de una entidad nacional denominada Autoridad de Aseo Urbano Domiciliario creada en el año 2010 (Gaceta Oficial, 2010).

Dentro de las políticas institucionales que posee la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), se pueden mencionar las más relevantes respecto a la presente investigación: 1.) Supervisar y fiscalizar la continuidad de la prestación de los servicios de recolección de los residuos sólidos; 2.) Promover la separación, recuperación y reutilización de materiales reciclables en el ámbito domiciliario; 3.) Organizar campañas de limpieza en toda la ciudad y eliminar cualquier foco de proliferación de plagas. (<http://www.aaud.gob.pa>).

Entre las acciones llevadas a cabo por el estado panameño, y en base a la ley (Gaceta Oficial, 2010) que crea a la AAUD se establece en su artículo 6, que la AAUD deberá “elaborar el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos de Panamá e implementarlo de manera gradual en los municipios”, se establece la creación del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos por ser una era una tarea pendiente que tenía el estado panameño y también responde como guía base para la elaboración de una futura Ley de Gestión Integral de Residuos de la que aún no se tiene en Panamá. Como parte del proceso de elaboración, el Plan llevó a cabo dos mil noventa y dos (2.092) entrevistas entre el período comprendido del 15 de octubre al 15 de diciembre de 2015. Estas entrevistas fueron de carácter general y para mayores de 18

años, en esta primera fase, los resultados que son de interés para la presente investigación fueron los siguientes:

- Respecto a la gestión de los residuos, el 21% de los encuestados considera que este es el segundo problema del país luego del 23% que considera a la delincuencia o inseguridad como mayor problema, el resto de los problemas se encuentran divididos en: la salud (6%), educación (6%), abastecimiento de agua (5%), transporte (5%), etc.
- El 73% de los encuestados considera que el sistema de gestión no puede funcionar si la población se muestra no solidaria (INECO, 2017b).

Es sobre este último punto, al expresarse sobre la falta de solidaridad de la población, expresamente consideran una posible vinculación de los que habitan la ciudad con la gestión actual de los residuos sólidos domiciliarios. Otro de los resultados que arrojó la encuesta fue el siguiente:

- El 58% de la población encuestada no clasifica ni separa los residuos que genera en sus hogares. (INECO, 2017b).

Estos resultados obtenidos a través de las entrevistas efectuadas, reflejan conocimiento por parte de la los encuestados respecto a otras alternativas que son practicadas en otros países pero que no se han desarrollado de forma contundente en la Ciudad de Panamá, sino de formas aisladas y de manera voluntaria. Fue así que a pesar de que la gestión actual de los residuos sólidos no se encuentra bajo la competencia del Municipio de Panamá, se lanzó el programa denominado Basura Cero 2015-2035 bajo una metodología participativa. Donde prima como componente del programa, la sensibilización ciudadana (Municipio de Panamá, 2016).

Sin embargo, la mayoría de las acciones que ha implementado el Estado panameño respecto al tema de la GRSD se ha circunscrito a encuestas de satisfacción o no, indicadores cuantitativos y demás, sin un mayor acercamiento en la comunidad, pero que quedan y se establecen dentro de estas políticas públicas como “participación ciudadana”(Castillo, 2017). Desde febrero del presente año se encuentra sin debatirse en la Asamblea Nacional de diputados, el anteproyecto que crea la Ley que regula la GIRD en la República de Panamá (Asamblea Nacional de Panamá, 2018).

No se puede obviar que en la práctica en el sistema institucional frente a los RSD varía de acuerdo al nivel económico y de desarrollo que tenga el país, sobre el sistema influyen diversos componentes, como la brecha económica, social, educativa y cultural, que se encuentra bien marcada entre los países del Norte

y países del Sur. Los países industrializados poseen tecnología acorde, marcos jurídicos actualizados y demás reglamentaciones que aseguran el cumplimiento de las disposiciones ambientales que tenga a bien cumplir (Chung & Lo, 2004).

Mientras, en los países en desarrollo, las dinámicas se ven influenciadas por otros componentes además de los obvios: falta de presupuesto o de últimas tecnología. Existen además, problemas urbanos, normativa dispersa, problemas de corrupción que menoscaban el funcionamiento del aparato público administrativo y por consiguiente, la gestión. Adicional a esto, la problemática de los residuos no es de carácter prioritario para las autoridades y la propia ciudadanía es ajena a los eventos y poco participativa (Boadi & Kuitunen, 2012).

De esta manera, es imperante relacionar la dinámica del ciudadano por medio del conocimiento de sus opiniones al respecto, debido a la inexistencia del sentir ciudadano sobre este tema en Panamá, esto debería ser relevante para así poder lograr encontrar posibles soluciones o distintas posiciones que ciertamente existen en relación al conflicto que atañe a la presente investigación.

1.2. Descripción del Estudio del Caso

La presente investigación se desarrolla en la República de Panamá, istmo que une Sudamérica y América Central, su capital es la Ciudad de Panamá que será específicamente el territorio objeto de estudio. La Ciudad de Panamá posee un relieve montañoso que se ve interrumpido por el Canal de Panamá, que articula el Océano Pacífico con el Océano Atlántico, políticamente conocida como Distrito de Panamá y administrativamente, pertenece al Municipio de Panamá, está conformado a su vez, por 24 corregimientos (BID, 2016). El distrito de Panamá posee una población de 1.119.681 habitantes (INECO, 2017).

Figura 1 Límites administrativos - Estudio de Caso

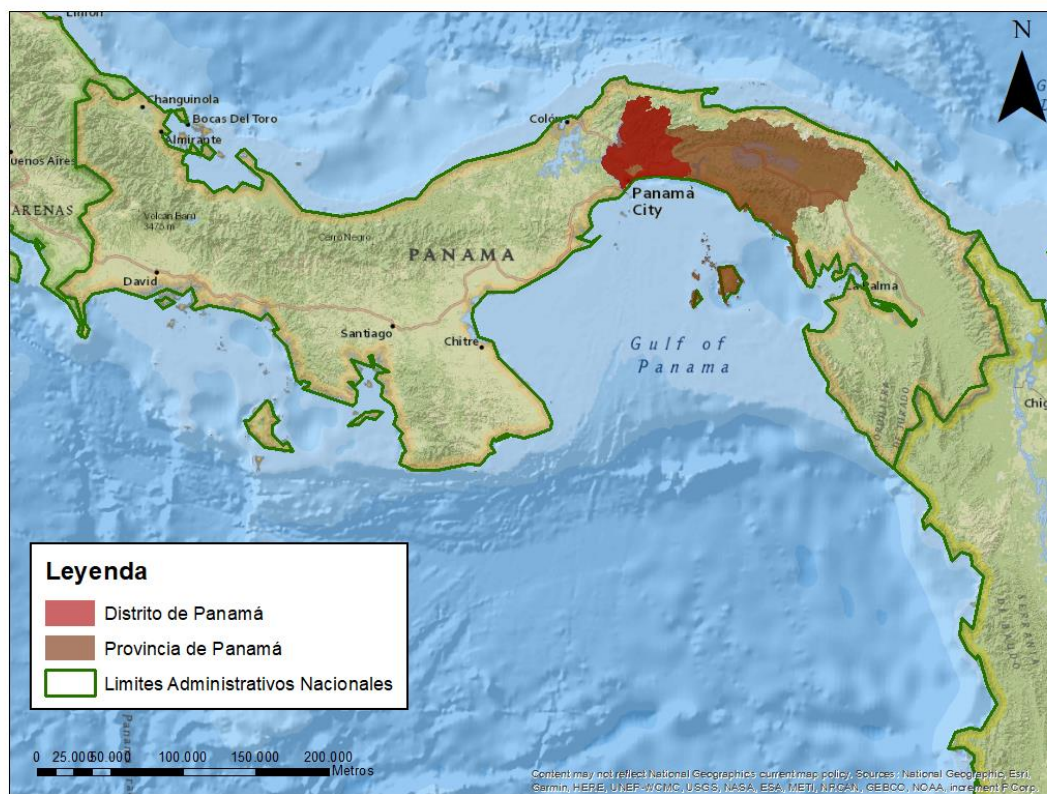
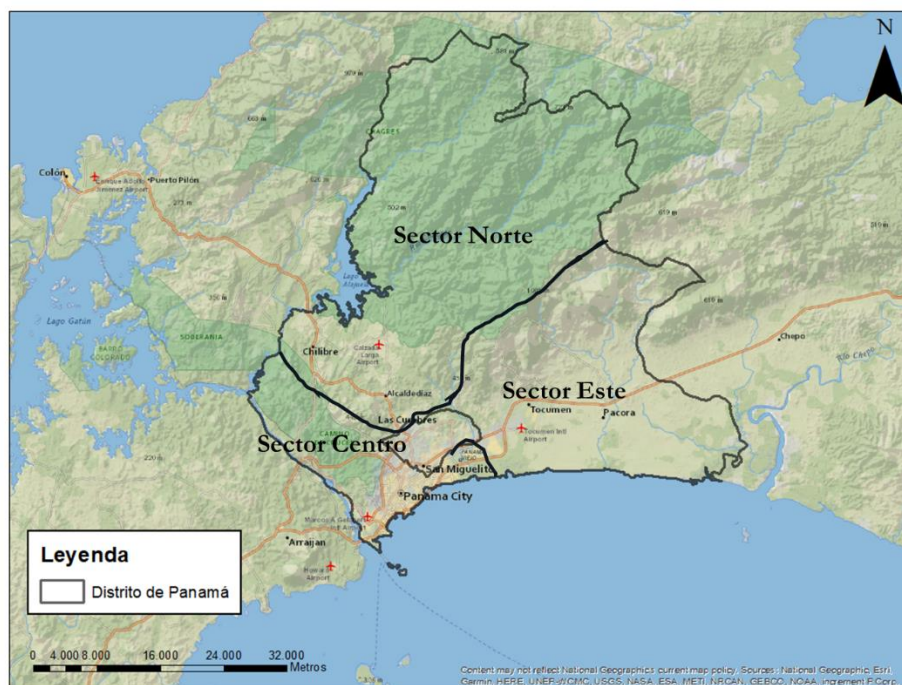


Figura 2 Sectores de Estudio de Caso



Respecto al desarrollo urbano, este ha sido determinado por la singular posición geográfica con la que cuenta la Ciudad de Panamá que ha sido propicia para el desarrollo comercial y establecimiento de un pujante sector de servicios, muy ligado a la economía global, factor influyente en los ciclos económicos que vive el territorio. Este crecimiento demográfico y económico ha impactado en la morfología de la ciudad, al propiciar cambios en el tejido urbano (BID, 2016).

En el marco de la presente investigación, la renovación urbana es de especial interés para el objeto de estudio, debido a la capacidad de carga que representa en la GRSD. Luego de la ejecución del Programa de Mensura y Legalización, muchos asentamientos informales se legalizaron, regularizando la propiedad de las tierras ocupadas, de igual forma, la intervención del gobierno por medio de programas sociales, renovando edificaciones condenadas para ciudadanos de pocos recursos, por torres de apartamentos con hasta 1.000 unidades habitacionales, representó un proceso de densificación en estas zonas (BID, 2016).

Datos generales del crecimiento de Panamá y de consumo del ciudadano panameño

Panamá presenta un crecimiento económico positivo por encima del 4.5% desde el año 2016 en comparación con Estados Unidos y Latinoamérica. En el año 2016, el PIB fue de 4.9%, en el 2017, de 5.8%, a pesar de los aspectos que afectaron negativamente a la economía y a la imagen del país tales como: los papeles de Panamá, la lista Clinton y los escándalos de corrupción a nivel de la región. Panamá reflejó más depósitos en el sistema bancario, se mantuvo el crédito y siguió recibiendo inversión extranjera (González, 2018). El país istmeño consolida su posición como la economía más competitiva de América Central y la segunda de Latinoamérica, luego de Chile, reflejado a través de un PIB en la última década muy superior al experimentado en el resto de los países latinoamericanos y presentando además una escasa volatilidad en una comparativa internacional. Estos datos cobran importancia para la presente investigación, ya que se ha comprobado que existe una relación directa entre el PIB de una población con la generación de los residuos: entre mayor sea el PIB mayor será la generación de residuos por habitante y por día. (INECO, 2017).

Estado actual sobre la gestión de los residuos sólidos domiciliarios en la Ciudad de Panamá

Los estudios sobre la GRS de la Ciudad de Panamá evidencian varias previsiones y tendencias de acuerdo a la problemática de los residuos, se enunciarán las que tienen vinculación con el presente objeto de estudio, entre ellas están (INECO, 2017):

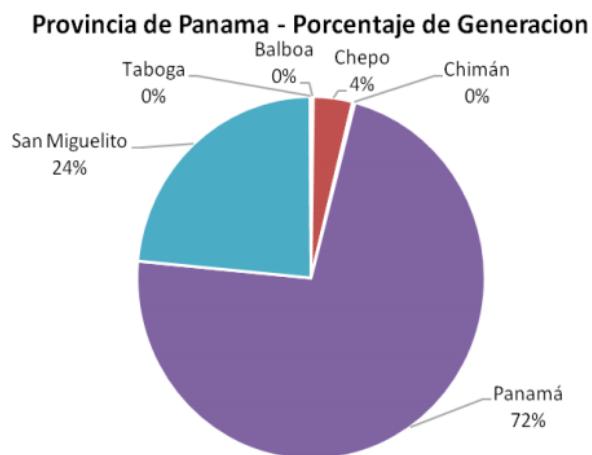
- La deficiente educación y cultura acerca del manejo de los residuos, sus consecuencias y potencialidades.

- Las regulaciones existentes, poco efectivas.
- Los malos hábitos en cuanto a la gestión de residuos basados en la disposición en vertederos ilegales o la quema incontrolada.
- La pérdida de calidad turística por la presencia de residuos en calles, playas, islas, mares, etc.
- La carencia de espacios funcionales para la disposición y tratamiento de los residuos.
- El deficiente manejo actual de los residuos, enfocado en su recolección y disposición, frente a la reducción, reutilización, reciclaje y/o aprovechamiento energético y compostaje.

Según datos de la AAUD, el Municipio de Panamá genera el 72% de las 2.276.75 toneladas de desechos que se recolectan por día en la provincia de Panamá (AAUD, 2015), esto daría una cifra de 1.639.26 toneladas que proporcionalmente a la población que posee la Ciudad de Panamá que es de 1.119.681, la cantidad de residuos sólidos generados por día sería de 1.46 kg/hab.

Las cifras que anteceden, son muestra de la alta generación que se da por persona en el territorio correspondiente al distrito de Panamá. Añadido a esto, la mayoría de los residuos generados van a depositarse sin ningún tipo de tratamiento previo en vertederos a cielo abierto ubicados dentro de la provincia de Panamá. El volumen y composición de los residuos que se generan en un territorio son clave para la base de cualquier estudio dirigido a implementar nuevas estrategias que respondan a los hábitos de consumo de los residentes de un territorio, en este caso, de los residentes de la Ciudad de Panamá (INECO, 2017).

Figura 3 Generación de residuos por distrito



Fuente: (AAUD, 2015)

1.3. Pregunta de Investigación e Hipótesis

Pregunta de Investigación

En la Ciudad de Panamá persisten problemas respecto a la GRSD. Si bien esta problemática ha sido abordada por decretos, resoluciones, leyes, programas y planes, continúa siendo una de las preocupaciones más importantes según los habitantes de la ciudad, luego de la inseguridad del país.

La presente investigación busca responder la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las percepciones de los habitantes de la Ciudad de Panamá frente a las políticas públicas relacionadas con la Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios?

Hipótesis:

En la Ciudad de Panamá, persisten los problemas en la GIRSD a pesar de las políticas públicas implementadas y la normativa existente, debido a la falta de inserción de los ciudadanos dentro de estas iniciativas estatales, donde quede establecida de forma transparente y accesible, el papel determinante que posee el ciudadano. Los programas y políticas públicas encausadas a resolver el problema de la mala gestión de los residuos sólidos domiciliarios no terminan de consolidarse y ni de presentar resultados favorables porque el ciudadano presenta variadas posiciones sobre el tema: 1.) Desconoce en parte o totalmente de qué se trata la gestión de residuos sólidos domiciliarios; 2.) Limita su participación solo en la acumulación de los residuos dentro de bolsas de plástico sin un tratamiento previo en el hogar; 3.) No se tiene claro las repercusiones que un mal manejo de residuos sólidos domiciliarios podrían causar; 4.) Para el ciudadano, el manejo de los residuos sólidos domiciliarios no les compete, se considera un tema estrictamente institucional.

Al existir esta dislocación con los ciudadanos, la GIRSD difícilmente puede lograr sus objetivos de forma eficiente. Además, es evidente que la falta de sensibilización ciudadana también ha sido un factor que ha influido para que el ciudadano no se sienta parte ni dentro de esta gestión, a pesar de ser un generador activo. Sin embargo, el tema concerniente a la cultura y sensibilización ciudadana no ha sido abordado con profundidad por las políticas públicas, tratando el tema de forma superficial, obviando también, todo lo relacionado con la responsabilidad compartida que atañe a los ciudadanos en específico. Sin embargo, ¿cómo se puede pretender exigir responsabilidades a los ciudadanos si dentro de los instrumentos institucionales no existen métodos de participación?

No solo no se considera en profundidad la vinculación del ciudadano con las políticas públicas en materia de gestión de residuos sólidos domiciliarios, tampoco toma relevancia la importancia intrínseca que tiene la responsabilidad compartida que comparte el ciudadano con la AAUD, que en el caso de la Ciudad de Panamá, es la autoridad que tiene la competencia de los residuos sólidos domiciliarios.

1.4. Objetivo General y Objetivos Específicos

Objetivo General:

Analizar las percepciones de los habitantes de la Ciudad de Panamá frente a las políticas públicas relacionadas con la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios

Objetivos Específicos:

- Estudiar la institucionalidad panameña respecto a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde la creación de la Autoridad de Aseo Urbano Domiciliario (AAUD) en el 2010 a través del análisis de las políticas públicas implementadas hasta la fecha.
- Analizar las percepciones de los habitantes de la Ciudad de Panamá respecto a las políticas públicas y los cambios normativos implementados en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.
- Estudiar casos regionales referentes en materia de gestión de residuos sólidos domiciliarios y sus experiencias, identificando los aspectos que hacen exitoso el elemento ciudadano en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

Capítulo II-Marco Teórico

2.1 Los residuos sólidos domiciliarios

Toda actividad humana por medio de sus hábitos de consumo que se encuentran en cambios constantes, generan residuos, así mismo, de acuerdo a la diversidad y naturaleza que pueden ser estas actividades, será proporcional la cantidad y la diversidad de los residuos que se puedan generar. Según Buenrostro, las definiciones sobre residuos se han adoptado según dos ópticas: economía y salud. Las definiciones basadas en el primer enfoque irán dirigidos a mostrar una falta de valor económico, y las definiciones basadas en el enfoque de salud, se referirán más bien, a los desechos que representan insalubridad y la necesidad de deshacerse de él. (Buenrostro, 2006).

Actualmente la definición de residuo ha ido evolucionando incluyendo el que se le atribuya su correspondiente valor, Ibañez y Corroppoli, definen residuo de la siguiente forma:

“Para satisfacer sus necesidades, los seres humanos han establecido un complejo sistema de producción y consumo, en el que los insumos o materiales y la energía utilizados, son consumidos solo en forma parcial. La diferencia entre el total utilizado y lo efectivamente consumible se denomina residuo” (Ibañez, Julio ; Corroppoli, 2002, p. 3).

La definición de Ibañez y Corroppoli pone en manifiesto el valor que tiene un residuo y expone en consecutiva que el residuo es, “...un recurso a partir del cual pueden ser recuperados materiales re-usables, materia prima, nutrientes orgánicos e incluso energía...” (Ibañez, Julio ; Corroppoli, 2002, p.3). En este sentido, las definiciones y los enfoques relacionados a los residuos han ido variando en forma constante. Los residuos a su vez se clasifican de acuerdo a su composición y características físicas, biológicas y químicas, también de acuerdo al sitio donde se generan. De esta manera se distinguen entre los residuos los siguientes: urbanos (también conocidos como domiciliarios o municipales), agrarios, clínicos, radiactivos e industriales (Lopez Bonillo, 1994).

En el marco de la presente investigación, los RSD comprenden todos aquellos generados por las diversas actividades humanas dentro del domicilio o en los hogares, si bien el concepto de residuos sólidos domiciliarios en reiteradas ocasiones se utiliza como sinónimo de los residuos sólidos municipales, hay autores como (Adedibu, 1985), que circunscribe estos residuos al ambiente domiciliario y residencial, por otro lado (Heinen, 1995), considera que los residuos sólidos municipales son los que se generan en las

áreas públicas como calles y parques. Otra definición respecto a los RSD es la que considera como aquellos que son entre un 50 y 55% de origen orgánico, que provienen básicamente de la cocina y el sanitario, generados en las viviendas. Dependiendo esta proporcionalidad al nivel socioeconómico de los que habitan dentro de la residencia o vivienda (Escamiroso, Castañeda, & Quintal, 2001)

La definición que será utilizada en la presente investigación será la siguiente: los RSD son aquellos residuos sólidos no peligrosos tanto orgánicos como inorgánicos generados por las distintas actividades humanas que se desarrollan dentro de las residencias, viviendas y departamentos. Es una generación no uniforme y responderá a los hábitos de consumo que se practiquen dentro de cada residencia, vivienda y departamento.

- **Evolución histórica de la recolección de residuos sólidos domiciliarios**

Los residuos han estado presente desde los inicios de la humanidad, desde los primeros asentamientos humanos hasta la fecha sin embargo, antes del período de la industrialización, los residuos eran reincorporados al ambiente a través de diversos organismos como hongos, bacterias, etcétera. En cambio, luego del proceso de industrialización y de voraz consumo, es más complejo la descomposición debido a la alteración química y tóxica a la que se someten los residuos actuales (Guzmán & Macías, 2012) debido al incremento de la población, también aumentó proporcionalmente los riesgos originados por la acumulación o la disposición final de los residuos generados.

En la ciudad de Roma se encuentra el primer caso de serios problemas respecto a la generación de los residuos que provenían de otras localidades. Incluso tenían una rudimentaria especie de gestión en materia de recolección por medio de contenedores de arcilla y fosas que periódicamente se vaciaban y limpiaban (Marquez-Benavides, 2012). Luego en el siglo XVIII en España, se inició la recolección de residuos por parte de los agricultores para aprovechar los restos orgánicos y utilizarlos como fertilizante para sus respectivos cultivos y alimento para cerdos. Ya existía preocupación por parte de las autoridades españolas por las posibles causas de las epidemias de la época (tifus, fiebre amarilla, etc.) (Marquez-Benavides, 2012).

Con la Revolución Industrial, que se expandió por las ciudades europeas y americanas, el saneamiento fue tomando forma entre 1790 y 1850 en Londres, donde el alto contenido de cenizas de residuos domésticos producidos por el calentamiento y cocción con carbón en los hogares fue creando una nueva fuente de negocio, ya que estas cenizas fueron luego recolectadas como materia prima para satisfacer la demanda de ladrillos (Wilson, 2007). Existe evidencia que entre los años comprendidos de 1850 a 1910

se publicaron varias docenas de manuales del tamaño de un libro donde se explicaba por medio de instrucciones cómo reciclar una amplia gama de objetos del hogar, y fue durante la era industrial donde se aceleró el consumo excesivo debido a la producción en masa, esta transformación en los hábitos de consumo (Grogan, 1996; Matos, G., Wagner, 1998). Estos ejemplos reflejan la concientización respecto al tema, incluso tenían nociones de reutilización de los residuos recolectados ya sea como una acción de espontánea lógica o por un obvio problema de acumulación, el ser humano evidenciaba preocupación en el tema.

Las definiciones con enfoque sanitario presentan una influencia higienista, derivada del movimiento de salud pública más importante ocurrido en el siglo XIX, conocido como el *sanity movement* británico. Este movimiento fue iniciado y liderado por el abogado y economista Edwin Chadwick (1800-1890), logrando un desarrollo sanitario notable en distintos territorios y considerándose al día de hoy, un referente internacional. Además de las consideraciones técnicas (alcantarillado y agua corriente) que estaban contempladas en los lineamientos que profesaba el *sanity movement*, el movimiento iba más allá, priorizaba el mejoramiento ambiental urbano de las ciudades para que de esta forma se lograra una estabilidad social dentro de las clases obreras (Ramos Gorostiza, 2014).

A través de la creada Comisión de Saneamiento, se establecieron los primeros vínculos claros en la relación de enfermedad y una sanidad deficiente, y se visualizó el interés gubernamental que impulsó mejores prácticas en la GRS que incluyó un avance en materia legal, en la aplicación de nuevas normativas, específicamente fue entre 1848 y 1875 donde se establecieron leyes en salud pública que comprendían la obligatoriedad de los residentes en disponer sus residuos domésticos en un recipiente móvil que luego la autoridad local se responsabilizaba de su vaciado semanal, esta medida fue emulada en otras ciudades europeas (Wilson, 2007). En las ciudades norteamericanas, la importación de productos e insumos aumentó, al igual que la densidad de la población y el crecimiento de las ciudades más allá de sus límites, la preocupación pública sobre las enfermedades epidémicas aumentó el interés en un saneamiento adecuado, de esta forma el gobierno impulsó mejoras en la gestión de los residuos a través de la legislación e inversión en infraestructura (Louis, 2004).

La legislación pública en materia de salud y saneamiento continuó en el siglo XX en las ciudades norteamericanas, recayendo las acciones de recolección y remoción de los RSD de las zonas residenciales en la autoridad local o municipal y su consiguiente disposición final en áreas cercanas. Estas acciones también repercutieron en la proliferación de vertederos. Sin embargo, de 1900 a 1970 la disposición final de los residuos era en su mayor parte irregular y sin control, la misma consistía en descargar e incinerar. (Wilson, 2007).

La preocupación de la sociedad sobre el manejo de los RSD fue avanzando a medida de que se acrecentaban los problemas en la disposición final creando movimientos que aparecieron en los años sesenta y setenta que exigían respuestas a las autoridades finalmente, fue tema en la agenda política de los países industrializados que dio como resultado un cambio significativo en los actores de decisión sobre cómo abordar la GRS (Wolsink, 2010). Desde los años setentas hasta mediados de los años ochenta, la GRS se basaba en la cobertura diaria y la compactación de los vertederos, la siguiente etapa, que surgió en la década de 1980 y es la que continúa al día de hoy, está enfocada en el aumento gradual de las nuevas técnicas que involucraba el proceso de gestión de residuos sólidos (Wilson, 2007).

Luego del repaso de las iniciativas que sucedieron en el Norte global que iniciaron a su vez la búsqueda de salubridad pública a través de una adecuada disposición de los RS, es necesario mirar cómo ha sido este escenario en los países en desarrollo donde las implicaciones de salud pública asociadas a la mala disposición de los residuos siguen siendo un grave problema, incluso un siglo y medio después de la revolución sanitaria europea y a pesar de la creciente globalización (Konteh, 2009). La protección del medio ambiente todavía es relativamente baja en las agendas políticas y públicas, aunque esto está empezando a cambiar por la adopción de nuevas legislaciones, su aplicación sigue siendo débil y/o inconsistente (Wilson, 2007).

El manejo posterior de los residuos ha logrado un sitio importante en la sociedad actual, a la par de las nuevas tecnologías que buscan convertir los residuos en recursos valorizados, desafiando de esta forma su disposición final (Harvey, 2012), que en países en vías de desarrollo generalmente ocurre directamente en el suelo o a cielo abierto, sin técnicas mínimas de mitigación frente al impacto que esta disposición final pueda causar (Buenrostro Delgado, Márquez-Benavides, & Pinette Gaona, 2008) . En este sentido es necesario mencionar las nuevas alternativas respecto al tratamiento y disposición final de los RSD, manteniendo el enfoque de la valorización de los residuos, que se trata del resultado obtenido de la recuperación y tratamiento para colocar parte de los residuos generados, en el mercado nuevamente (Ibañez, Julio ; Corroccoli, 2002).

Los primeros debates sobre el tema del manejo de los residuos que fueron calando en los gobiernos no solo de las ciudades del Norte, sino también en las ciudades latinoamericanas, se dieron en la Conferencia sobre el Medio Ambiente en Estocolmo en 1972, pero el tercer punto de la Declaración y los 27 principios es el que llama a la prudencia en el consumo producto del desarrollo ya que este “poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio...” (ONU-HABITAT, 1972), pero fue en la Cumbre de la Tierra en Río de 1992 cuando se presentó la problemática a una escala internacional, proponiendo e

incentivando dentro de los países participantes, la creación de iniciativas de carácter normativo dentro de sus territorios con el fin de implementar políticas públicas enfocadas en la gestión de los residuos generados (Guzmán & Macías, 2012)

En este sentido, América Latina experimentó un acelerado proceso de desarrollo urbanístico, desde la mitad del siglo XX. Esto originó un aumento significativo en la generación de residuos debido a la migración campo-ciudad que ocurrían en las distintas ciudades latinoamericanas, muchas veces esta migración iba acompañada de otros problemas de índole socio-económico que se reflejaba cuando estas personas se establecían en asentamientos informales que no contaban con una planificación formal donde se garantizara servicios básicos debido a que generalmente estos predios no les pertenecían (Medina, 1999).

Esto, además de las distintas presiones internacionales que se vinculaban a la materia del tratamiento de los RS, representó para los gobiernos un desafío ya que las ciudades del Sur se enfocaron en la recolección más no en el tratamiento como sí se hacía en las ciudades del Norte, dado que los gobiernos latinoamericanos le dieron prioridad a la limitación de los riesgos que implicaba la acumulación de RS a la salud (Durand, 2012). Adicional a este escenario, en las ciudades latinoamericanas la cobertura por parte de los estados sobre el tratamiento de los RSD estaba debajo de la dotación de otros servicios básicos como la electricidad y el agua (Medina, 1999).

Este breve repaso histórico sobre la recolección de los RSD deja en evidencia la preocupación e importancia que la sociedad iba reflejando ante un naciente problema urbano que iba más allá de un tema estético. Se priorizó en la necesidad a nivel gubernamental para que las autoridades estatales y/o municipales en su momento tomaran en consideración medidas y decisiones que lograran mitigar las consecuencias de una deficiente o irregular cobertura.

- **Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios**

Es dentro de este marco donde se establece el proceso que responde a la gestión de residuos, entendiendo su definición como la selección y la aplicación de técnicas, tecnologías y programas de gestión idóneos para lograr metas y objetivos específicos de gestión de residuos. Los problemas asociados a la gestión de residuos sólidos en la sociedad actual son complejos por la cantidad y naturaleza diversa de los residuos, por el desarrollo de zonas urbanas dispersas, por las limitaciones de fondos para la prestación del servicio

público municipal de limpia, así como por los impactos de la tecnología y las limitaciones emergentes de energía y materias primas (Tchobanoglous & Kreith, 2002).

Antes de que una ciudad adopte un sistema de GRS debe considerar el metabolismo urbano que posee, dado que la sociedad posee una inherente relación con la naturaleza a través de flujos de materia y energía, donde la apropiación y excreción constituyen actos iniciales y finales del metabolismo entre la sociedad y la naturaleza (Toledo, 2002). Por tal razón, el metabolismo urbano se traduce a la relación que existe entre el consumo de recursos de una ciudad y la generación de residuos sólidos que de ella se genera. El objetivo de una ciudad que desea ser sustentable, bajo la mirada del objeto de estudio de la presente investigación, sería el de reducir la demanda y consumo de recursos, y en consecuencia reducir también, la generación de residuos.

Partiendo del análisis del metabolismo urbano, la posición del metabolismo de la naturaleza “...trata de un ciclo cerrado dado que la materia de salida de un organismo es la entrada de otro” (Higueras García, 2009), muy diferente al metabolismo de una ciudad considerado como: “la suma total de los procesos técnicos y socioeconómicos que ocurren en las ciudades, resultando en crecimiento, producción de energía y eliminación de desechos” (Kennedy, C., Cuddihy, J. y Engel-Yan, 2007, p. 11)

Si se considera a las ciudades como un objeto vivo, tal como lo presenta Wolman en su artículo “The Metabolism of Cities”, para poder desarrollarse consume mucho más de lo que necesita y desecha lo que ya no es de utilidad, residuos en este caso, que la naturaleza no puede absorber. Esto va tener como resultado una desproporcionalidad en el equilibrio del entorno de la ciudad generando problemas y conflictos ambientales difíciles de sostener, repercutiendo en el entorno natural que posee una ciudad, en su mayoría son finitos (bosques, cuerpos de agua, etc.) comprometiendo de esta forma la sostenibilidad de estos recursos en el futuro (Wolman, 1965).

El proceso técnico que comprende la gestión de RSD, se divide en varias etapas y cada una de ellas, cumple una finalidad para una adecuada disposición final de los residuos, esto puede variar según el país y según las demandas específicas que el Estado desee cubrir en general. El proceso de GRSD se conforma así según el Plan de Gestión de Residuos Sólidos de la Comuna de Vitacura, Chile (Gonzalez, 2014):

- a.) Generación: Empieza cuando el residuo es producido por el generador, en el caso de los RSD, se trata de los residuos sólidos generados en el hogar (Gonzalez, 2014).
- b.) Recolección selectiva: Etapa relacionada a la separación desde el origen y la recolección respondería a la naturaleza del residuo. La finalidad de esta etapa es la utilización de estos RSD como materia prima secundaria que sea aprovechado en algún proceso productivo o la

valorización del residuo, como por ejemplo las botellas de vidrio o de plástico (Gonzalez, 2014). También está el reciclaje, que tiene como finalidad el poder reutilizar residuos que en apariencia ya cumplieron con su utilidad o ciclo de vida (Pablo, Aguilera, Sepúlveda, Sepúlveda, & Santelices, 2006).

- c.) Transporte: Responde a la etapa comprendida en el transporte de los residuos desde el punto de generación, en este caso, desde el hogar hasta su lugar de tratamiento, ya sea para su debido tratamiento, almacenamiento temporal en estaciones de transferencia y/o su disposición final (Gonzalez, 2014).
- d.) Estación de transferencia: Se trata de lugares o establecimientos donde los residuos recolectados por el camión, son recibidos y acumulados, para ser trasladados a rellenos sanitarios. Algunas estaciones también realizan a su vez la separación y selección de los residuos, por motivos de reciclaje (Gonzalez, 2014).
- e.) Tratamiento: Esta etapa comprende en el tratamiento del que es sujeto el residuo, pueden utilizarse diversas técnicas ya sean físicas, químicas o biológicas con el fin de extraer material reutilizable para que éste pueda ser utilizado en algún otro proceso productivo, alargando su vida útil y minimizando los RSD que serán depositados en el relleno sanitario (Gonzalez, 2014).
- f.) Disposición final: Corresponde a la última etapa y el final del ciclo de vida de los RSD. Un manejo previo a este paso, evitará que se deposite en los rellenos sanitarios la enorme cantidad de residuos que pueden generar. También el buen cumplimiento de los pasos que le preceden a esta última etapa, minimizará la probabilidad que se manifiesten impactos negativos en la salud de la población y al medio ambiente (Gonzalez, 2004).

Existen diferentes sistemas técnicos dentro de la GRS y esto va a responder a las particularidades que tenga cada sociedad, también al presupuesto que posea el estado o la autoridad local para implementarlo. La relevancia que se refleja en este punto, es que dentro de este sistema técnico se encuentra el ser humano involucrado de forma inherente, por medio del comportamiento de la sociedad se determinará las especificaciones técnicas que debe presentar la GRSD, no se puede obviar la relación y se coloca al ciudadano como componente clave en la GRSD.

2.2 Gobernanza y los residuos sólidos domiciliarios

Las actividades humanas tienden a estar determinadas por comportamientos individuales, como de la percepción subjetiva que tiene cada individuo determina la acción que podrá tener frente el ambiente que le rodea, en este caso nos referimos al residuo sólido. La literatura indica la complejidad en la relación contemporánea del hombre con los RSD, por ejemplo: un individuo puede asimilar cuando piensa en desperdicios y en residuos, en las consecuencias para la salud pública y el medio ambiente, sin embargo otro individuo podría pensar en el nicho comercial y en la revalorización que los residuos pueden representar para él sin tener una motivación ambiental. Generalmente se tiende a relacionar a los residuos sólidos como un riesgo y conlleva un fuerte estigma negativo, incluso en lo estético y en las alimañas que están asociadas a los RSD como moscas, cucarachas, ratas, etc. (Drackner, 2005).

El tema de conocer la percepción de los individuos respecto a los RSD es determinante para comprender qué tipo de gestión se puede implementar. Ya que éstos, están intrínsecamente ligados al comportamiento determinado de un grupo humano en particular por sus actividades diarias, entender las consideraciones que un individuo tiene respecto a los RSD que genera no solo será de ayuda para el fortalecimiento de un sistema de gestión, también puede involucrar una serie de acciones en materia educativa y de formación que pueden ser dirigidas para modificar conductas sociales establecidas que pueden estar limitando los esfuerzos estatales o su consolidación, una vez se tiene claro la percepción de determinado grupo social o de los individuos en sus hogares, se pueden crear, en este caso, el Estado o la autoridad local, medidas que aborden los distintos problemas que pueda presentar la aplicación satisfactoria de la GRSD (Drackner, 2005).

El desarrollo de un país o de una localidad compromete la participación de todos los actores sociales, por considerarlos elementos importantes dentro de la esfera institucional, ya sea ésta pública, privada, organizaciones sociales o desde los movimientos ciudadanos, y de esta manera hacer efectivas las acciones a implementar y demás iniciativas (García, Paz, & Hernández, 2012). En este sentido, se debe determinar el papel que ejercen estos actores frente a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios, considerando dentro de ellos y para la presente investigación al Estado, la empresa privada y los ciudadanos.

Queda comprendido que la posición del Estado frente a la problemática de los residuos sólidos domiciliarios, estará condicionada al sistema de gobierno adoptado y a su correspondiente institucionalidad interna, definida como el marco regulatorio integrado por reglas del juego formales e informales; las formales están comprendidas por normas políticas (y judiciales), así como económicas y contratos; jerárquicamente pueden ser constituciones, leyes comunes o disposiciones especiales; y pueden

ser colectivas o individuales, por su parte, las reglas informales se identifican como los códigos de conducta que fortalecen las reglas formales y que reducen los costos de interacción humana (Rojas, Calderón, & Oropeza, 2016). Se tiene presente para el desarrollo del presente trabajo como definición de **institucionalidad** al conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales (Franco & Székely, 2010).

Entendiendo que la **gestión o gerencia pública** respecto al tema que concierne a la presente investigación, se refiere a las acciones conjuntas de actividades de las instituciones públicas y privadas, conducentes a ejecutar las políticas del desarrollo sustentable (Pérez, 2000). El modelo del sistema de gestión pública es el más adoptado en la mayoría de los países, se trata de aquel donde las autoridades son las responsables de la GRS, aunque la ejecución pueda ser traspasada o concesionada a la esfera privada, sin embargo, existe otro modelo conocido como el sistema de autogestión, donde la participación de los hogares o de los generadores es relevante y activa, es un sistema dirigido a la disminución de los residuos por medio de la implicación de la población en los procesos de gestión. Al tecnificar la gestión de los residuos, se aleja a los habitantes de los residuos que generan, creando como resultado el desinterés sobre éstos y dificulta la inclusión de los habitantes en la cadena de tratamiento de la GRSD (Durand, 2012).

Las consecuencias que produjeron los movimientos sociales y/o ciudadanos y su vinculación e influencia en estos cambios respecto a la relación que existe entre salubridad pública – disposición de residuos sólidos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la participación es sinónimo de complejidad y de diversas formas de realidad. El participar otorga voz, empoderamiento y legitima posiciones así sean distintas (Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, 2011). Es comprendido que **la participación pública o ciudadana** dentro de las decisiones de índole público responde:

“...en reconocer la articulación de una lógica de actuación individual y una colectiva en un ámbito público. Supone la decisión de un individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de sopesar si los costos de dicha participación (tiempo, esfuerzo personal, perjuicio por dejar de realizar otras actividades) superan o no el valor que asigna al beneficio (material o simbólico) que espera obtener. Sin embargo, la participación trasciende el acto individual. Su efectividad depende de que dichas voluntades individuales se articulen en una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva” (Virgilio, 2013, p. 5).

Fue a mediados de los ochenta y los noventa, en América Latina y el Caribe, donde se evidencian los problemas en los servicios públicos, que refleja la incapacidad e ineficiencia del estado y la poca operatividad de los gobiernos locales para cubrir las demandas de los servicios públicos respecto a la disposición de los residuos sólidos, esto y luego del consenso ciudadano, obliga al Estado a lograr distribuir competencias a los gobiernos locales en el marco de la descentralización y la participación de diversos actores sociales que aspiran a la democratización en los diversos mecanismos de participación política y ciudadana (Schteingart, 2001).

Esta interrelación de los ciudadanos con las políticas públicas que se dictaban respecto al tema de los RSD fue manifestando una creciente nueva forma de gobernar por parte de los Estados y gobiernos locales, donde se interrelacionaban los distintos actores en este nuevo sistema dentro de los regímenes democráticos, necesario tener en cuenta las nuevas condiciones o tendencias que hicieron posible la promoción de un nuevo equilibrio entre las partes como el fortalecimiento del rol ciudadano no solo en materia de participación, sino también en las exigencias hacia el Estado y un papel fiscalizador sobre la aplicación de las competencias que éste tiene. Además a través del poder asociativo, se fueron creando distintas organizaciones civiles que funcionan como entes articuladores de conocimiento de la sociedad, empoderando su rol ante el Estado (Tomassini, 1996).

De esta forma, el ciudadano toma relevancia como actor en la sociedad y se intensifica su participación en la toma de decisiones, por lo cual la participación ciudadana tiene gran importancia en el ejercicio de las políticas públicas. Se puede comprender entonces el término de **gobernabilidad** como, cuando existe una estructura sociopolítica donde todos los actores estratégicos de una sociedad se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver conflictos, también determinan estrategias futuras (Prats, 2001).

Sin embargo, esta forma de gobernar por parte del Estado incentivó al involucramiento de la sociedad en los conflictos que se iban presentando, complejizando aún más las relaciones entre el estado y los ciudadanos. Los ensamblajes humanos conformados por diversas realidades que compartían el mismo escenario y los mismos conflictos, fueron buscando sus espacios para ser escuchados. (Subirats & Blanco, 2009). Ineludible la importancia del ciudadano y su relación con el estado de una forma determinante para hacer visible y legitimar sus demandas, reflejándolas en la respuestas que desean conseguir ante, en el caso de la presente investigación, el conflicto de los RSD. De esta forma, se puede determinar en el caso de las políticas públicas, el nivel de vinculación que tienen los ciudadanos para poder ser escuchados y participar en las decisiones que se adoptan.

Capítulo III - Metodología de Investigación

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo, se utilizó “...la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso e interpretación” (Hernández Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista Lucio, 2006, p.8). Además, a través de una profunda revisión bibliográfica y de datos oficiales, se generó el planteamiento del problema que es el tema central de la presente investigación. También cuenta con entrevistas semiestructuradas, no solo entre la ciudadanía, donde ciertamente radica el fuerte sustento de la presente investigación, sino también, sobre otros actores involucrados en la GRSD.

A continuación se presenta el método a utilizar respecto a los objetivos propuestos en la presente investigación.

Tabla 1 Matriz de objetivos

Objetivo	Categoría de análisis	Técnica
Estudiar la institucionalidad panameña respecto a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde la creación de la Autoridad de Aseo Urbano Domiciliario (AAUD) en el 2010 a través del análisis de las políticas públicas implementadas hasta la fecha.	Sistema de residuos sólidos domiciliarios	✓ Revisión bibliográfica ✓ Datos estadísticos oficiales ✓ Entrevistas semiestructuradas
Analizar las percepciones de los habitantes de la Ciudad de Panamá respecto a las políticas públicas y los cambios normativos implementados en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.	Rol ciudadano	✓ Revisión bibliográfica ✓ Entrevistas semiestructuradas
Estudiar casos regionales referentes en materia de gestión de residuos sólidos domiciliarios y sus experiencias, identificando los aspectos que hacen exitoso el elemento ciudadano en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.	Casos referentes regionales	✓ Revisión bibliográfica

Fuente: Elaboración propia basada en (Hernández Sampieri et al., 2006)

3.1 Objetivo N°1

Estudiar la institucionalidad panameña respecto a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios desde la creación de la Autoridad de Aseo Urbano Domiciliario (AAUD) en el 2010 a través del análisis de las políticas públicas implementadas hasta la fecha.

En este objetivo se utilizó en gran medida la información obtenida por medio de la revisión bibliográfica, que se trata de “...revisión de la literatura para seleccionar y definir las variables o conceptos claves del estudio, confía en el proceso mismo de investigación para identificarlos y descubrir cómo se relacionan” (Hernández Sampieri et al., 2006, p. 13).

En base a la información encontrada se pudo establecer un sistema de RSD actualizado de la Ciudad de Panamá con sus generalidades y particularidades. Fuentes importantes que fueron consultadas son: el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos (PNGIR), la Constitución Política de la República de Panamá, datos oficiales generados por la AAUD, entrevistas con actores claves y autoridades.

Luego de haberse realizado las entrevistas correspondientes de la presente investigación, se procedió con la transcripción de cada entrevista para que posterior a ello, extraer de acuerdo a los objetivos previamente establecidos en la investigación, las impresiones más relevantes de cada entrevistado. El método escogido para la presente investigación tanto en la pauta de los actores “autoridad y expertos” como en la pauta de ciudadanos, se utilizó la modalidad conocida como análisis de contenido por racimo que parte de un conjunto de proposiciones, que de ellas luego se podrá armar un discurso (Bermúdez, 1986).

Sobre las entrevistas dirigidas a actores claves y autoridades, el criterio para la escogencia de los entrevistados estuvo basado en la relevancia de sus competencias en materia de gestión de residuos sólidos de la Ciudad de Panamá, entre ellos están: un representante del MUPA, un funcionario de la autoridad que tiene la competencia actual de los residuos (AAUD), un funcionario de la Asamblea Nacional y un representante de una fundación no gubernamental. A continuación se presenta la caracterización de cada entrevistado que corresponde al grupo denominado “Autoridad y Expertos”.

Si bien el objeto de estudio de la presente investigación se enfoca en el ciudadano, es imperante conocer las posiciones de los actores que forman parte de la gestión pública actual manera de aporte en las conclusiones de la presente investigación. A continuación, el cuadro con la correspondiente pauta del grupo “Autoridad y Expertos”, la pauta posee cuatro (4) variables presentadas y definidas en el marco teórico por su implicancia al tema abordado en la presente investigación.

Tabla 2 Pauta para “Autoridad y Expertos”.

Variables	Preguntas
Gobernabilidad	¿Qué concepto e importancia tienen los residuos sólidos domiciliarios para usted dentro del ámbito donde se desarrolla? ¿Cuál es su opinión sobre la autoridad a cargo de la gestión de residuos sólidos domiciliarios?
Institucionalidad	¿Considera que las leyes existentes en materia de gestión de residuos sólidos domiciliarios son adecuadas y/o suficientes? ¿Qué opina de la aplicación de las mismas? ¿Debe existir descentralización o no en la gestión de residuos sólidos domiciliarios?
Participación Ciudadana	¿Qué tanta importancia considera que tiene el involucrar a los ciudadanos en las iniciativas y/o políticas públicas respecto a la gestión de residuos sólidos domiciliarios como mecanismo de consolidación? ¿Qué tipo de participación cree usted reconocer dentro de las políticas públicas que dicta el Estado y demás instituciones? ¿Diría que son informativas, consultivas, vinculantes, etc.?
Gestión Pública	A su juicio, ¿Por qué el tema de los residuos sólidos domiciliarios en la Ciudad de Panamá sigue siendo noticia a diario? ¿Cuál es su opinión sobre el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos respecto al tema de socialización? ¿Qué tanta importancia considera que posee como herramienta de planificación y por qué?

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la caracterización de cada uno de los entrevistados del grupo denominado “Autoridad y Expertos”, los mismos respondieron a la naturaleza de sus funciones, por la relación que tienen sus funciones tema de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios, por su vinculación sobre la generación de las políticas públicas y por representar distintos sectores gubernamentales, y civiles, en el caso de la organización no gubernamental que fue entrevistada por medio de un representante. A continuación se presenta la importancia de los que componen este grupo:

Tabla 3 Caracterización del grupo “Autoridad y Expertos”.

Actores	Competencia	Relevancia en la Gestión de residuos sólidos domiciliarios
De la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD)	Gobierno Central, con competencia nacional	Su aporte a la presente investigación es importante por su posición relevante al ser la institución regente de la gestión de residuos sólidos domiciliarios en Panamá.
De la Asamblea Nacional de Panamá	Poder del Estado, Órgano Legislativo con competencia a nivel Nacional	En el marco de la presente investigación, conocer de parte de un miembro electo del Poder Legislativo su posición sobre la gestión de residuos sólidos domiciliarios es imperante y necesario. Toda ley debe ser debatida en este órgano estatal y de ahí radica conocer de parte del entrevistado, su opinión respecto a la condición legal que tiene la gestión de residuos sólidos domiciliarios.
Del Municipio de Panamá	Gobierno Local, con competencia local	Explica las iniciativas del Municipio de Panamá, territorio objeto de estudio, respecto a la gestión de residuos sólidos domiciliarios.
Del Patronato Cinta Norteña	Organización No Gubernamental	La relevancia del actor del Patronato Cinta Norteña radica en conocer iniciativas comunitarias como las que se manejan dentro del Patronato, sus planes de concientización ciudadana y conocer el estado de aceptación de estas acciones en materia de gestión de residuos sólidos domiciliarios.

Fuente: Elaboración propia.

3.2 Objetivo N°2

Analizar las percepciones de los habitantes de la Ciudad de Panamá respecto a las políticas públicas y los cambios normativos implementados en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

El segundo objetivo se realizó a través de entrevistas semiestructuradas, “...se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas)” (Hernández Sampieri et al., 2006, p. 597).

Para enfocar el criterio de selección para los entrevistados, se tuvo en cuenta el objetivo final de la modalidad de análisis de contenido por racimo, es la interpretación del discurso. Al final, esto permitirá establecer relación entre los discursos presentados en cada entrevista, analizando el contenido individual o en conjunto, también se procederá a estudiar las contradicciones entre ellos. El objetivo de esto, es poder lograr un orden sistemático de ideas, para ello, se tabuló dicha información de forma manual para construir de forma más ordenada la posición individual de cada entrevistado, luego fueron analizadas y de esta manera se obtuvieron los hallazgos y conclusiones de acuerdo a los objetivos planteados en el presente trabajo de investigación (Bermúdez, 1986).

Las entrevistas semiestructuradas a los ciudadanos se hicieron en campo, específicamente en la Ciudad de Panamá, Distrito de Panamá, en un tiempo aproximado de mes y medio, se realizaron en las zonas contempladas en: área Norte, Este y Centro de la Ciudad de Panamá. Cabe señalar que la razón por la cual se escogieron cinco (5) personas por sector y no un número mayor de personas, fue para evitar la saturación de la muestra, ya que los elementos y observaciones generadas eran similares, no se justificaba ampliar la muestra.

Los entrevistados contaban con dos requisitos en común que era el de residir en el distrito objeto de estudio y ser mayor de edad. Las entrevistas fueron en persona en los hogares y/o puestos de trabajo de cada entrevistado. Cada sector representativo de la Ciudad de Panamá fue diferenciado por iniciales o códigos, denominados como el sector Norte (CIU-N), el sector Centro (CIU-C) y el sector Este (CIU-E). Las entrevistas se realizaron entre el 15 al 26 de agosto del presente, se contactó a cada entrevistado a través de un listado previamente confeccionado de personas referidas por conocidos que son residentes de cada sector y en el caso de los actores de decisión, el contacto se inició de forma directa con previa cita para efectuarse la entrevista. A continuación se expone la caracterización de los grupos entrevistados:

Tabla 4 Caracterización de la Muestra

	Sector Norte (CIU-N)	Sector Centro (CIU-C)	Sector Este (CIU-E)
Rango Etario	De una muestra de cinco (5) personas, responden a un rango de 23 a 50 años de edad.	De una muestra de cinco (5) personas, responden a un rango de 33 a 68 años de edad.	De una muestra de cinco (5) personas, responden a un rango de 26 a 46 años de edad.
Género	De una muestra de cinco (5) personas, todas responden al género femenino.	De una muestra de cinco (5) personas, tres (3) responden al género femenino y dos (2) al género masculino.	De una muestra de cinco (5) personas, tres (3) responden al género masculino y dos (2) al género femenino.
Situación Laboral	De una muestra de cinco (5) personas, cuatro (4) laboran y una (1) es jubilada.	De una muestra de cinco (5) personas, cuatro (3) laboran y una (2) están jubiladas.	De una muestra de cinco (5) personas, todas laboran.

Fuente: Elaboración propia

Imagen 1 Fotografías Sector Norte



Fuente: Archivo personal (2018)

Imagen 2 Fotografías Sector Este



Fuente: Archivo personal (2018)

Imagen 3 Fotografías Sector Centro



Fuente: Archivo personal (2018)

Las pautas correspondientes a las entrevistas se hicieron en base a los resultados obtenidos en el primer objetivo, al actualizar por medio de la revisión bibliográfica pertinente, el sistema de RSD de la Ciudad de Panamá. Para obtener un mayor acercamiento respecto al sentir de los ciudadanos entrevistados, la pauta contó con cuatro variables.

Cada variable como bien se explica en el marco teórico forman parte de los distintos escenarios que aborda el objeto de la presente investigación, a su vez, luego de una reflexión exhaustiva, cada variable posee un criterio de análisis donde se generaron las preguntas que contenía la pauta. A continuación, la pauta utilizada en las entrevistas de los actores ciudadanos:

Tabla 5 Pauta para Actores Ciudadanos.

Variables	Preguntas
Gobernabilidad	¿Conoce la razón del por qué a la “basura” se le denomina residuo? ¿Considera que la autoridad a cargo de los residuos sólidos domiciliarios ha ejercido su función de forma adecuada? ¿Conoce el horario y la frecuencia que posee la autoridad encargada de los residuos sólidos domiciliarios para la recolección de los residuos de su hogar?
Institucionalidad	¿Conoce la conformación de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios? ¿Conoce las leyes que existen respecto a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios? De conocerlas, ¿Considera que las leyes existentes, son las adecuadas? ¿Considera que debe existir la descentralización gubernamental en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios?
Participación	¿Considera que tiene algún porcentaje de responsabilidad respecto a los residuos domiciliarios que genera en su hogar? ¿Conoce otros métodos para el manejo de los residuos sólidos domiciliarios que se generan en el hogar? ¿Estaría dispuesto a separar los residuos que se generan en su hogar antes de ser recolectados? ¿Participaría activamente y de forma vinculante en el tratamiento de los residuos que se generan en su hogar y/o en su comunidad?
Gestión Pública	Una vez recolectadas las bolsas con los residuos de su hogar, ¿Conoce usted dónde serán depositadas esas bolsas? ¿Es de su interés?

Fuente: Elaboración propia.

3.3 Objetivo N°3

Estudiar casos regionales referentes en materia de gestión de residuos sólidos domiciliarios y sus experiencias, identificando los aspectos que hacen exitoso el elemento ciudadano en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

Este objetivo fue desarrollado a través de la revisión bibliográfica para así poder identificar la experiencia de dos casos de países de la región con el elemento ciudadano seleccionados en base a “criterio experto” respecto a políticas públicas generadas en relación con la GRSD. Se escogió Colombia y Perú, países sudamericanos, y las razones del por qué se eligieron estos dos países responde a que las iniciativas emprendidas por cada uno, tenían como base el involucramiento ciudadano para hacerlas funcionar y por la familiarización con las experiencias desarrolladas en ambos países ya que han sido políticas públicas mencionadas pero que no se desarrollan en Panamá y suponen un ejemplo comparativo para la presente investigación.

Cruce y análisis de resultados

En este apartado, se presentan luego de obtener los hallazgos de cada objetivo y posterior a ello, por medio del cruce y los análisis en conjunto, se obtienen los resultados globales del cruce anterior que ayudarán en gran medida a entender la relación e importancia que existe sobre la vinculación de estos objetivos como parte medular del tema objeto de la presente investigación. Se consideró pertinente presentar resultados globales que respondan a efectuar mejores conclusiones de una forma más analítica e integral.

Limitantes

Las limitantes más importantes que se encontraron a lo largo de la presente investigación, son las siguientes:

- Por no estar aprobada la reglamentación del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, era improbable analizar su alcance de forma real, por tal razón el análisis fue sobre lo que contemplaba el documento en sí y no sobre el alcance sobre lo abordado actualmente.
- La mayor parte de las referencias bibliográficas panameñas son datos oficiales, no existen publicaciones independientes que reflejen una posición ciudadana sobre las políticas públicas generadas sobre la gestión de los residuos sólidos domiciliarios.

- El levantamiento de la muestra fue sobre un número reducido de personas y sus percepciones son acotadas a razón de evitar la saturación, sin embargo puede ponerse en duda la objetividad de la muestra y el alcance que esta posee.
- En la búsqueda de casos referentes regionales, fue complicado encontrar más casos relacionados con programas o políticas públicas que incidieran en los ciudadanos respecto al tema de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios.

Capítulo IV - Resultados

4.1 La institucionalidad panameña sobre la gestión de residuos sólidos domiciliarios

En este punto se presenta la conformación del conjunto de preceptos formales en los cuales se desarrolla la institucionalidad panameña, también, este análisis irá acompañado de distintas opiniones o comentarios generados por los actores de decisión entrevistados. Las categorías de análisis a desarrollar serán de acuerdo al ordenamiento normativo que posee el estado panameño, al modelo de gestión en base a su competencia y al factor ciudadano desde la óptica de la institucionalidad.

Para comprender la institucionalidad panameña, es necesario explicar la estructura del Estado panameño, sus poderes y competencias. El estado panameño es un estado soberano e independiente, su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo, según la Constitución Nacional de la República de Panamá, el “...Poder Público emana del pueblo, lo ejerce el Estado conforme la Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración” (Asamblea Nacional de Panamá, 1972, p.1). Si bien como señala (García et al., 2012) en relación a la determinación de los roles de todos los actores que forman parte de una estructura institucional, cuando se trata de temas de carácter público es muy baja o poca la inclusión de otros actores que no forman parte del engranaje estatal.

Siguiendo el mismo orden desde la estructura del Estado panameño, existen los actores con “iniciativa legislativa” o funcionarios que pueden proponer iniciativas legislativas y modificaciones a las leyes existentes sin embargo, esta potestad se divide en la naturaleza de las leyes, es decir, si son orgánicas, se entienden por aquellas que deben ser aprobadas por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea Nacional, es decir por todo número superior a la mitad del “pleno” o a la mitad del total de los diputados y si son ordinarias, es decir, aquellas que deben ser aprobadas por mayoría relativa o simple, que obtenga todo número superior a la mitad de los diputados presente a la sesión correspondiente (Asamblea Nacional de Panamá, 2010). Los actores con iniciativa legislativa son los siguientes: para leyes orgánicas corresponde a las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, los Ministros de Estado, con autorización del Consejo de Gabinete y a la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración. Los actores con iniciativa legislativa para proponer leyes ordinarias corresponden a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, Ministros de Estado con previa autorización del Consejo de Gabinete y los Presidentes de los Consejos Provinciales con previa autorización del Consejo Provincial (Asamblea Nacional de Panamá, 1972).

A través del siguiente cuadro-diagnóstico es pertinente conocer qué leyes dan forma a la institucionalidad de la que es parte la gestión de residuos sólidos domiciliarios en Panamá y además, observar en qué medida la ciudadanía está contemplada en la normativa y reglamentación actual. También conocer cuáles iniciativas legislativas que se encuentran en la Asamblea Nacional de Diputados en qué estado o si aún no han sido discutidas.

Tabla 2 Tabla-Diagnóstico.

Ley / Decretos/Políticas Públicas	Alcance de Aplicación	¿Se contempla la participación ciudadana?
Constitución Política de la República de Panamá, Título III, Capítulo VII “Régimen Ecológico”, Artículo 118: “Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación...” Artículo 119: “...todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social... que prevenga la contaminación del ambiente...” (Asamblea Nacional de Panamá, 1972).	Nacional	La norma constitucional necesita siempre reglamentarse por medio de una ley que desarrolle la visión de sus artículos. Estos artículos son la base de normas o leyes posteriores
Ley 51 del 29 de septiembre de 2010: Que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario y adopta disposiciones para la eficacia de su gestión (Gaceta Oficial, 2010) Decreto Ejecutivo N°1445 del 13 de diciembre de 2011: Por el cual se reglamenta la Ley 51 de 29 de septiembre de 2010, que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario y adopta disposiciones para la eficacia de su gestión (Gaceta Oficial, 2011)	Nacional	No se contempla
Plan Nacional de Gestión de Residuos (2017-2027) del 31 de julio de 2017 (INECO, 2017) Instrumento base para una futura Ley que regule la gestión integral de residuos para la República de Panamá. Proyecto de Ley 607: Que regula la Gestión Integral de los Residuos en la República de Panamá, fecha de presentación: 26 de febrero de 2018 (Asamblea Nacional de Panamá, 2018)	Nacional, sin embargo aún no reglamentada por ley	Si contiene esquema de socialización y mecanismos de participación.

Fuente: Elaboración propia

La evolución histórica administrativa sobre la responsabilidad de la GRSD de la Ciudad de Panamá ha sido muy dinámica, pasando de la competencia central a la competencia local generalmente debido a cambios y/o decisiones políticas que ocurrían en el país, como señala Schteingart (2001), además de decisiones políticas que determinaban estos cambios administrativos se sumaba además deficiencias e incapacidades visibles en la Ciudad de Panamá. La GRSD actual es de carácter público,

administrativamente lo regenta la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, de competencia nacional y supeditada al gobierno central, por medio del Ministerio de Salud.

Tabla 7 Resumen histórico.

Año	Nombre de la entidad administradora	Competencia
1953-1962	Departamento de Acueductos, Calles y Alcantarillados (DACA)	Ministerio de Trabajo, competencia central
1962-1967	Patronato de Aseo	Ministerio de Trabajo, competencia central
1967-1968	Dirección General de Aseo	Municipio de la Ciudad de Panamá, competencia local
1968-1984	Departamento de Aseo dentro del IDAAN	Ministerio de Salud, competencia central
1984-1999	Dirección Metropolitana de Aseo	Ministerio de Salud, competencia central
1999-2010	Dirección Municipal de Aseo Urbano y Domiciliario (DIMAUD)	Municipio de Panamá, competencia local
2010-Hasta la fecha	Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD)	Ministerio de Salud, competencia central

Fuente: Elaboración propia basada en (AAUD, 2015)

Sin embargo, es necesario reconocer que fue hasta la creación del DIMAUD en 1984 donde se incluyó la organización técnica en el servicio desde el barrido de las calles hasta la disposición final, el DIMAUD estaba bajo la competencia del gobierno local (MUPA) (Gaceta Oficial, 2010). En el sentido administrativo, subyacen varias posiciones de parte de los actores de decisión entrevistados, por un lado, el representante de la AAUD prefiere enunciar los logros que se han dado en el actual período donde también han logrado fortalecer el estado laboral de sus colaboradores que históricamente han sido marginados por su relación con los residuos “antes comían en cualquier espacio, le construimos un comedor como debe ser..., es difícil tratar con personal con muchos años aquí y pedirles algún sustento técnico, solo saben recoger las bolsas de basura..., no solo vemos la eficiencia laboral sino tenemos un compromiso social con estas personas...”.

Por la misma línea del funcionario, se dirige la respuesta de la representante del MUPA “...mientras el Estado no considere que la AAUD no puede darse abasto en materia económica, no se le dará la importancia que requiere el problema de la acumulación (de los residuos) y las ineficiencias que presenta la actual administración...”. No se niegan las falencias que existe incluso a lo interno de la institución gestora pero que está condicionada a las competencias que le fueron dadas, (Rojas et al., 2016) lo explica al señalar sobre las reglas formales y preestablecidas que condicionan el actuar de las acciones que puede realizar el estado dentro de la institucionalidad.

En este sentido, si enmarcamos el aspecto competencial, actualmente la GRS se encuentra dentro de la competencia central, la representante del MUPA indica "...se necesita la cercanía local, hemos levantado estudios y empezado hacer una labor de sensibilización por medio del Programa Basura Cero, pero el traslado de competencia no ocurrirá en el presente período, es una lástima...". Sobre el mismo tema el funcionario de la AAUD respondió, "esas decisiones no están en nuestras manos, nosotros debemos efectuar el trabajo porque luego la gente se queja...esas son decisiones políticas que no nos competen...". Las opiniones de los actores responden a una realidad que se ve también reflejada de forma más evidente en el cuadro de la evolución histórica administrativa, a pesar de ser un proceso muy técnico también en la institucionalidad panameña tiene un carácter político. La Ciudad de Panamá es el único municipio a nivel nacional que no maneja sus residuos, esta es y sigue siendo la consecuencia del centralismo en la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

En otro sentido, es imperante señalar que tampoco ninguna norma actual se contempla la participación ciudadana como punto determinante para el funcionamiento de la normativa, el funcionario entrevistado de la AAUD responde lo siguiente sobre este tema "...a la institución se le complica adoptar planes de divulgación simultáneamente a las funciones que hoy ejecutamos, mientras no nos vean ni hablen de nosotros, significa que estamos haciendo algo bien...", esta posición del funcionario de la AAUD, refleja la falencia en relación a la comunicación e implementación de acciones alternas que tiene la autoridad que rige la GRS de Panamá. El involucramiento de la sociedad no está contemplado en la gestión actual a pesar de reconocer que el ciudadano tiene relevancia (Subirats & Blanco, 2009) dentro de la gestión de residuos a pesar de la importancia que ostenta este actor dentro de la gestión (Durand, 2012).

Es aquí donde resalta la importancia que tiene una herramienta como el PNGIR, elaborado a raíz de un acuerdo de colaboración entre el Gobierno panameño y el Gobierno español, para establecer objetivos y principales líneas de actuación necesarias para la gestión sostenible de los residuos generados en Panamá, también es interesante observar el cambio diametral que se desea adoptar a través del PNGIR, al incorporar una serie de objetivos que son nuevos en relación a los que se han presentado con anterioridad, estos objetivos deben estar contemplados en la futura Ley de Gestión Integral de Residuos, se pueden mencionar los siguientes: la clausura de los vertederos no controlados para el año 2022; La implementación de la recolección separada desde el origen en todo el territorio panameño; La cobertura al 100% de toda la población panameña con el servicio público para el año 2025, entre otras. (INECO, 2017)

Paralelamente, el PNGIR también contempla otros aspectos enfocados en la socialización y la comunicación, que si bien no tienen una relación directa con la gestión de residuos es relevante, tales

como: Desarrollo de sistemas de información de la generación y gestión de los diferentes residuos; Mecanismos de comunicación sobre la gestión de los residuos y las consecuencias sociales, económicas y ambientales que radican de una mala gestión; Implementación de programas de sensibilización, proyectado al 5% de la población adulta y al 30% de los estudiantes, entre otros. (INECO, 2017).

A pesar de todos los aspectos que se establecieron en una mesa interinstitucional, es poco lo que se puede discutir sobre el alcance del Plan ya que actualmente el mismo sigue sin desarrollarse, por no contar aún con una ley que reglamente este plan, en este sentido en la entrevista realizada a un diputado de la nación, el mismo señala “...cuando se presentó el proyecto de ley ante la Comisión de Ambiente que yo precedía, coincidió también con la escogencia de las futuras magistradas de la Corte Suprema de Justicia y el tema quedó relegado... no entiendo por qué no se le ha dado impulso al anteproyecto de ley...”. Ciertamente no se le ha dado ningún impulso a la ley por parte del Ministerio (MINSA) que está a cargo de la AAUD y que fue el proponente del proyecto de ley por ser parte del Gabinete Ejecutivo.

Esta posición del diputado evidencia que la discusión una ley que reglamente el PNGIR no es prioridad de la Asamblea Nacional, dentro del plan se señala que los objetivos se cumplirán si se cuenta con recursos económicos, humanos y materiales adecuados para permitir el desarrollo de las actuaciones que conllevan la implementación, pero mientras la Asamblea Nacional no tenga la voluntad de someter el proyecto de ley a discusión, no se contempla un futuro inmediato para la Ley de Gestión Integral de Residuos (INECO, 2017).

Incluso hay sectores de la sociedad que desconocían de este proyecto, la representante del Municipio de Panamá comenta “...no sabía de este proyecto, si se del proyecto de los plásticos que ya se discutió pero de este no sabía...”, tampoco era del conocimiento del representante de la ONG entrevistada “...no, no conozco sobre el proyecto que mencionas...”. Si no todos los actores de decisión se encuentran en sintonía con los proyectos de ley que se encuentra a la espera de una discusión sería muy poco probable que se involucren actores civiles o ciudadanos e impulsen el debate (Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, 2011).

De acuerdo con lo antes expuesto, el representante de la ONG entrevistado comenta lo siguiente “...es poca la participación de organizaciones civiles, nosotros deseamos adoptar varias iniciativas con las comunidades vecinas pero sería bueno poder concretar una mayor comunicación con los entes encargados de la administración de los residuos...”, es importante recalcar que una de las razones del por qué no terminan de consolidarse iniciativas alternas es por la falencia en la logística de recolección de los residuos previamente tratados, esto desmotiva al ciudadano que desea involucrarse en estas dinámicas,

en el mismo sentido, la representante de parte del MUPA, al hablarle sobre la iniciativa de sensibilización ciudadana llamada Basura Cero, nos comenta lo siguiente: “ es un programa que ha ido creciendo gradualmente, sin embargo requiere de mayor comunicación para que más personas se sumen a la iniciativa...”. Esta complejidad, como bien indican Grau-Solés, Iñiguez-Rueda y Subirats (2011), de realidades disloca la participación de actores que tienen que ver con la generación de los residuos sólidos domiciliarios en el caso de la presente investigación, mientras no exista una representatividad por la vía formal, que participe y que se le escuche, se dependerá llanamente de las instituciones (Durand, 2012).

Finalmente entre los hallazgos que responden a las tres categorías de análisis se puede señalar lo siguiente:

- De acuerdo a la calidad y alcance del ordenamiento que posee el estado panameño, luego de la creación de un instrumento tan relevante como el PNGIR hace ya dos años (julio de 2016), no se evidencia voluntad política en la Asamblea Nacional para la discusión del proyecto de ley que le daría el marco legal para la aplicación del mismo no solo en la Ciudad de Panamá, sino también a nivel nacional. El Plan involucra una serie de reformas al sistema de gestión no solo en la parte técnica-operativa sino también en la parte social para poder cumplir con objetivos y lineamientos establecidos. Como bien expone García, Paz y Hernández (2012), si bien se ejercen los papeles que corresponden dentro de la institucionalidad, no se termina de implementar lo que se requiere para avanzar, en este caso, la discusión de la ley.
- Según el modelo de gestión en base a la competencia, y que tiene una secuencia con la categoría anterior, las leyes y decretos vigentes no contemplan, en términos de gestión, otros métodos alternos para el manejo de residuos sólidos domiciliarios, tampoco fomenta la creación de nuevas empresas enfocadas en otro tipo de manejo de residuos sólidos que no sea la convencional. Sin embargo, cabe señalar que el sistema actual de gestión de residuos sólidos domiciliarios existen falencias de corte administrativo como la poca frecuencia de los camiones recolectores o la disparidad en el servicio. Además, a nivel de competencias, es preponderante el centralismo existente y la dislocación con los usuarios, no existe esa correlación que existe cuando un gobierno local unifica criterios con distintos actores (Tomassini, 1996).
- Finalmente, el factor ciudadano desde la óptica institucional, en las políticas públicas en general, no está representado, no existe una participación vinculante del ciudadano, que permita concretar sus demandas de forma directa. Siguen considerándose dentro de la gestión como usuarios, no existe una voz que exija que se legitime la presencia ciudadana en la gestión de residuos sólidos domiciliarios pero tampoco hay iniciativas estatales que busquen este acercamiento con la

sociedad, complicando aún más las relaciones entre el estado y los ciudadanos (Subirats & Blanco, 2009).

4.2 Los residentes de la Ciudad de Panamá y sus impresiones respecto a la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios

En esta sección se presentan los resultados obtenidos a través de las entrevistas realizadas a los ciudadanos. Antes de entrar a preguntas de mayor profundidad es importante conocer si los términos básicos que se encuentran relacionados con el objeto de estudio, tales como el conocimiento de lo que se trata un residuo, si está en el pensamiento colectivo o de qué manera lo reflejan los ciudadanos entrevistados. Dentro de la visión de **Gobernabilidad**, que enmarca estas nociones conceptuales, fue evidente que la mayoría no tenía idea o tenía un concepto alejado de la definición real. A continuación un ciudadano del sector centro: “Creo que sí, porque se componen de residuos de botellas, de latas” (CIU-2-C), otro residente pero del sector norte contestó lo siguiente “residuo se le dice a lo que no sirve, no funciona, lo que se bota” (CIU-3-N) y el residente del sector este de la ciudad, contestó lo siguiente “No conozco específicamente pero pienso que los residuos son lo que quedan del uso cotidiano de las viviendas pero se pueden reutilizar en productos nuevos” (CIU-2-E).

Es evidente que el concepto de residuos no es del todo conocido, la mayoría de los resultados generados por parte de los entrevistados, señalan que se sigue utilizando el término de “basura” y de que existe un sentido de la “inutilidad” muy arraigado. La única respuesta cercana al concepto de residuo fue la del residente de sector este (CIU-2-E) al contestar indirectamente sobre una posible nueva utilidad del residuo. Esto es contrario con lo que expone Ibañez y Corroccoli (2002) ya que la mayoría eludió la reutilización del residuo, pero comulga con la subjetividad de cómo un individuo determina lo que considera residuo según Drackner (2005).

En cuanto a variable enmarcada en la función gubernamental se pudo apreciar una similitud en los tres grupos, de acuerdo a la satisfacción o no con la actual institución gestora de los residuos sólidos domiciliarios, la mayoría de los entrevistados en la muestra obtenida desaprueba el trabajo que lleva a cabo la AAUD, “No, porque por ejemplo: si la barriada es de una persona de status alto, ahí si están al día, pero en lugares de gente sencilla, no aparecen, pasan cuando ellos quieren” (CIU-2-N), este ciudadano en su respuesta marca una posible diferencia en el servicio de recolección, esto se observó en mayor medida de la muestra obtenida de los residentes del sector Norte: “No ejerce bien, porque hay días donde hay mucha acumulación de basura y esto pasa en nuestros barrios populares...” (CIU-3-N). El sector norte de la ciudad fue el menos conforme con las funciones de la AAUD. Ante la misma pregunta un residente del sector este respondió lo siguiente “considero que pueden hacer mejor el trabajo, aquí nadie

tiene certeza qué día vienen o si vienen, pero creo que deberían al menos comunicar para que uno tenga una opinión sobre ellos” (CIU-2-E), señalando la irregularidad del servicio pero reconociendo que el trabajo se realiza aunque podría mejorar. Entra en mayor medida lo que establece Drackner (2005) al considerar las percepciones subjetivas respecto, en este caso, a la gestión de la AAUD. Se manifiesta un desánimo y una desaprobación generalizada.

Esto también se manifiesta en la comunicación de la institución con los ciudadanos, “Es muy notoria la falta de coordinación de la autoridad, ni comunican...” (CIU-4-E), este ciudadano residente en el sector este de la ciudad, menciona un factor importante, la falta de una comunicación de la AAUD, en este caso para transmitir la frecuencia de los camiones recolectores. Mientras que uno de los ciudadanos entrevistados del sector central ante la misma pregunta respondió lo siguiente: “Tenemos un gran problema de residuos en la ciudad, se ve y se siente, porque se huele, y eso tiene que ver mucho con la educación de las personas, a mi parecer...” (CIU-4-C) resaltando el efecto visual de la mala disposición de los residuos en la ciudad. Es relevante que menciona el tema de “...la educación de las personas...”, resaltando la importancia que tiene este factor para poder hacer la diferencia frente los conflictos actuales de los residuos sólidos domiciliarios.

Concerniente a la visión de **Institucionalidad**, en la variable que tiene que ver con la relación del ciudadano con el sistema, los ciudadanos entrevistados desconocen en términos generales de qué se trata la gestión “no, me imagino que de los de aseo” (CIU-3-C) mientras que el residente del sector este respondió que “No” (CIU-3-E) y el residente del sector norte respondió lo siguiente “no creo que conozca, pero debe tratarse de los del aseo y los de Patacón ¿no?” (CIU-2-N). Las personas entrevistadas en la muestra asocian la palabra “gestión” con la AAUD y con el relleno sanitario de Cerro Patacón, no consideran otro actor o actores dentro de la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

De igual forma pasa con las normativa existente, el desconocimiento es escaso o nulo “...no puedo contestar por que no conozco” (CIU-1-N), este ciudadano refleja la misma pregunta que los demás residentes entrevistados del sector Norte donde se generó una sola posición entre las cinco personas entrevistadas, todas decían desconocer las leyes relacionadas con la gestión de los residuos sólidos domiciliarios en comparación con los ciudadanos residentes en sector Este (CIU-E) y el sector Centro (CIU-C). El ciudadano residente en el sector este de la ciudad responde lo siguiente “Yo sí creo que son adecuadas sin embargo debería existir otro tipo de disposiciones o leyes y aplicar las existentes porque pienso que no se están aplicando las existentes como debe ser. Incluso como se ven en otros países con el tema de las multas, acá las multas son muy bajas o inexistentes. Falta mucho del tema de las multas a nivel individual, por ejemplo: se ve una persona tirando basura en la vía pública y que exista un método

que obligue a esa persona a pagar una multa por el daño ocasionado” (CIU-3-E). Si bien no existe entre las personas entrevistadas conocimiento o conocimiento específico de las leyes que determinan la gestión de residuos sólidos domiciliarios, si se refleja un sentir general de ausencia de éstas (leyes) o la falta en la aplicación de las multas.

De acuerdo con el nivel competencial, los tres grupos coincidieron que una autoridad local podría llevar de mejor forma la gestión de residuos sólidos domiciliarios. “Pienso que debe ser local,...se puede saber cómo las personas manejan sus desechos, creo que es mejor conocer eso a nivel local” (CIU-5-N); “Definitivamente, porque así hay autonomía en el servicio...” (CIU-5-E), estas respuestas por parte de dos ciudadanos, uno del sector norte y otro del sector este, son de especial interés ya que se refleja en ambas la importancia que le dan a la relación que debe existir entre una posible autoridad local con los residentes, en el caso del residente del sector este, al expresar que habría “...autonomía en el servicio...”, se percibe que ante una autoridad local serían menores los procesos que existen actualmente por tratarse de una autoridad centralizada, el ciudadano relaciona la proximidad con la eficiencia en el servicio tal como lo expresa de forma más directa el ciudadano residente en el sector central “La AAUD no ha sido efectiva, debería pasar a una autoridad local a ver si mejora...” (CIU-4-C), estas expresiones reafirman la posición que los ciudadanos entrevistados de que una transición de una administración central a una local, haría la diferencia en la gestión actual de los residuos sólidos domiciliarios. Incluso, un residente del sector este menciona lo siguiente: “Yo pienso que sí, porque cuando lo tenía el Municipio (de Panamá) yo no veía tana basura como se ve ahora...” (CIU-1-E), recordando cuando la gestión de residuos sólidos estaba a manos de la Alcaldía de Panamá antes de la creación de la AAUD.

En el tema de **Participación Ciudadana**, desde un enfoque de responsabilidad ciudadana, levantó posiciones polémicas, unas de las personas entrevistadas de plano reconocían que poseía el “100%” de responsabilidad al igual que el ciudadano residente del sector norte: “Yo diría que el 100%” (CIU-1-N) y también el ciudadano residente en el sector central opinó que “Tengo el 100% de responsabilidad de recolectar apropiadamente los residuos de mi hogar” (CIU-2-C) ambos asumieron una total responsabilidad sobre los residuos que generan en su hogar. Otros ciudadanos entrevistados en cambio, argumentaron que poseían un porcentaje de responsabilidad compartido con la autoridad, como este ciudadano residente en el sector norte de la ciudad: “Tengo mucho, como un 80%, el otro 20% es del Estado...” (CIU-3-N), otro asumió parte de la responsabilidad y la otra, se la relegó a la persona que habita con él: “60%, el otro 40% es de la otra persona que vive conmigo, me parece que yo consumo más...” (CIU-3-E).

Los resultados de la muestra arrojaron posiciones encontradas donde incluso el término de “responsabilidad” se tuvo que explicar en reiteradas ocasiones ya que algunos entrevistados no habían considerado en algún momento ver la generación de sus residuos sólidos domiciliarios desde esa óptica, al verse como generadores, un ejemplo de ello fue el ciudadano residente en la zona central que expuso lo siguiente: “Ninguno, nunca nos han enseñado a tener otra mentalidad sobre esto, uno solo tiene que tener cuidado que los perros no revienten (las bolsas de...) la basura” (CIU-1-C), la respuesta de este ciudadano, “...nunca nos han enseñado a tener otra mentalidad...”, también resalta la falta de información al respecto y dirige la responsabilidad a las autoridades por no contar con otra mentalidad. Otra respuesta que presenta la muestra, es de un ciudadano del sector este que respondió lo siguiente: “50%, porque el sistema no me permite otros mecanismos alternos donde pueda bajar mi consumo y por ende mi responsabilidad” (CIU-2-E), relevante planteamiento al reconocer parte de la responsabilidad y sustentar el por qué no asume el resto de la responsabilidad y su razón es a la ausencia de otros métodos, en este caso relacionados al manejo de residuos sólidos domiciliarios.

Al preguntarles sobre el conocimiento de otros métodos para el manejo de los residuos sólidos domiciliarios que se generan en el hogar, la gran mayoría de los ciudadanos que participaron en la muestra respondieron que sí conocían. Entre los métodos más conocidos eran: la separación de residuos por el material del que estaban conformados y el reciclaje. A estos mismos ciudadanos se les preguntó sobre la disposición de ellos a separar los residuos en su hogar antes de ser recolectados y si esto lo harían indistintamente de existir o no algún incentivo pecuniario, la respuestas que arrojó la muestra evidencian la disposición real de hacerlo y participar, una ciudadana residente en el sector norte responde “si me lo piden y yo sé a qué lugar van, yo lo hago. Lo haría si va haber un cambio. Actualmente no lo hago porque no hay una cabida a esto y ni siquiera conozco cómo hacerlo. Considero que se debe educar para luego pedir cuentas...” (CIU-2-N), esta respuesta encierra varias posiciones, por un lado se expresa la voluntad de colaborar de saber o de tener conocimiento el destino de los residuos al separarse, reconociendo a la vez que en la actualidad no realiza ningún tipo de separación debido a que “...no hay cabida a esto y ni siquiera conozco cómo hacerlo...”, nuevamente sobresale el sentir de falta de información y/o educación respecto al tema del manejo de los residuos sólidos domiciliarios y lo reafirma al finalizar su intervención respecto a esta pregunta al agregar “... considero que se debe educar para luego pedir cuentas...”, traspasando una vez más a la falta de educación el por qué no participa en mayor medida y por medidas alternas en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios desde su hogar.

Por otro lado, una residente del sector este, respondió que en efecto conocía otros métodos alternos al convencional para el manejo de sus residuos sólidos generados en el hogar y que de hecho lo practicaba en la actualidad, “yo separo el vidrio y el papel de los residuos que generamos en mi casa” (CIU-3-E),

frente a la pregunta sobre la disposición o no de separar los residuos en el hogar antes de ser recolectados, respondió “Sí, porque me gusta hacerlo y así mismo se lo enseñó a mis nietos, a tratar de reciclar todo...” (CIU-3-E), se refleja no solo la satisfacción y es consciente en transmitir estas acciones en su entorno para que se replique. También otro residente pero del sector centro contesta lo siguiente: “...me gustaría implementar dentro de mi hogar la manera de reciclar plástico, papel y latas, siempre estoy pensando en poner tres (3) bolsas de colores diferentes pero no sé qué me pasa que al final no lo hago, me desanimo al pensar si cuando las vienen a recoger todo lo colocarán en el mismo camión y de qué valdrá la separación. Considero que sería buena idea en general, si todos los hogares hicieran algo así...” (CIU-3-C), refleja en su respuesta no solo conocimiento de cómo separar los residuos sólidos domiciliarios en el hogar, también manifiesta la preocupación sobre la disposición final de los residuos y lo plantea como la respuesta del por qué se desincentiva a pesar de conocer y saber cómo separar los residuos.

Respecto a la visión de **Gestión Pública**, sobre otros métodos alternos al convencional las personas respondieron con una variedad de posiciones, un residente del sector este de la ciudad respondió lo siguiente: “Simplemente lo que se va desechando como botellas de vidrio, plástico, incluyendo materia orgánica, se acumula en una sola bolsa y luego se lleva al tanque o tinaco comunal del edificio y se bota allá” (CIU-4-E), de igual forma otro residente del sector centro de la ciudad respondió lo siguiente “tenemos una bolsa grande en casa y vamos desechando ahí todo, luego cuando se llena, la sacamos al basurero y ya” (CIU-2-C) otro entrevistado del sector norte respondió lo siguiente “Todo lo colocamos dentro de una bolsa negra ya que las del súper se rompen con facilidad, sacamos la bolsa cuando escuchamos que viene el camión recolector” (CIU-2-N). Estas tres respuestas reflejan la práctica más convencional y generalizada en el manejo de los residuos sólidos en el hogar.

La siguiente pregunta formulada, ¿Una vez recolectadas las bolsas con sus residuos sólidos domiciliarios, conoce usted dónde serán depositadas?, ¿Es de su interés?, la mayor parte de los entrevistados en la muestra efectuada conocen dónde irán las bolsas: “La basura se lleva a Patacón” (CIU-2-C), que se refiere al relleno sanitario de la Ciudad de Panamá, el Cerro Patacón. Sobre si había interés en si los residuos una vez recolectados eran o no sometidos algún tipo de tratamiento se presentan respuestas varias, unas de solo silencio o en el caso del ciudadano residente del sector centro que contestó “Todo va a Cerro Patacón, el vertedero. Yo creo que ahí no se hace ningún tratamiento” (CIU-1-C) de forma tajante, otro ciudadano residente también en el sector central fue más allá y respondió: “Pero es que en Panamá no se da una gestión, porque es irregular” (CIU-4-C), se remarca una vez más, la irregularidad del servicio sin desconocer que en efecto existe un lugar de destino o de disposición final de los residuos que es por todos los que participaron en la muestra conocido.

Se puede finalizar este punto con los principales resultados encontrados:

- La mayor parte de las personas entrevistadas en la muestra, relacionan los residuos con inutilidad. Considerando los residuos desde un punto de vista económico ya que el enfoque es únicamente utilitario (Buenrostro, 2006)
- Los principales problemas detectados es la falta de información de los ciudadanos entrevistados con la institución encargada de la gestión de los residuos sólidos domiciliarios. La mayoría de las respuestas se enfocaban en la falta de información y comunicación, esto genera en la poca o casi nula preocupación por los efectos que puedan generar la mala disposición de los residuos sólidos domiciliarios, son comportamientos individuales, poca consciencia ambiental y subjetividad de acuerdo a sus propias realidades (Drackner, 2005)
- En las áreas donde existen grandes similitudes en las respuestas de los entrevistados es sobre la gestión o la eficiencia de la AAUD donde el denominador común es de desaprobación o inconformidad, en la parte de la competencia, también de forma generalizada, se considera según los entrevistados que debe darse el traslado de competencia de la gestión de residuos al Municipio de Panamá.
- No existe grandes diferencias en las percepciones de los entrevistados por sus lugares de residencia, sin embargo donde se presentó mayor descontento o respuestas negativas fue en la zona Norte. Esto puede responder al tamaño de esta zona. De acuerdo a esto, se justifica el porqué de que en la zona Norte exista mayor descontento, debido al tamaño del territorio y la cobertura del servicio de recolección es irregular, en relación con las otras zonas que posee mayor frecuencia. Las personas que fueron entrevistadas les costó reconocer su porcentaje de responsabilidad frente a los residuos que genera en su hogar. En primer lugar, si no se sienten parte de la gestión ya que solo relacionan la palabra con la autoridad a cargo, es natural que no consideren que de los recursos que generan tienen responsabilidad alguna; En segundo lugar, si bien dicen conocer otros métodos alternos para el manejo de los residuos sólidos que generan (como la separación de residuos, reutilización, reciclaje, etc.), no significan que lo hagan, también responsabilizan a la autoridad a cargo por no enseñar cómo hacerlo. Esto evidencia una falta de conexión evidente entre los ciudadanos entrevistados con la autoridad a cargo. Sin embargo, es distinta la actitud que tienen los entrevistados si se presentan alternativas en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios por parte de la autoridad. Esto es un poco contradictorio, ya que por un lado no están conformes con la eficacia de la autoridad pero si estarían anuentes a cambios en el manejo de sus residuos sólidos domiciliarios siempre y cuando esta iniciativa sea oficial, de lo contrario se mantiene el manejo convencional.

- Finalmente, si bien existe una posición crítica hacia la autoridad a cargo de los residuos sólidos domiciliarios y todo lo que involucra su funcionamiento, también se puede señalar que entre las personas entrevistadas no existe realmente un estímulo para participar y hacerse parte de dinámicas que aporten en la disminución de la generación de los residuos sólidos domiciliarios que se generan en los sectores que habitan. Las percepciones que transmitieron las personas entrevistadas fue que la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD) se encarga de hacer únicamente su función en recolectar y trasladar los residuos para su disposición final.

4.3 Casos y experiencias regionales respecto a la gestión de residuos sólidos domiciliarios

Respecto a las experiencias a nivel regional, en este caso, Latinoamérica, es preciso señalar que el tema de los RSD ha sido y es un problema no solo por los altos volúmenes generados por los ciudadanos, sino también por el mal o poco manejo de estos de forma adecuada, creando problemas de salud y conflictos ambientales en las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, varias ciudades han creado sus propios mecanismos de GRSD de acuerdo a sus necesidades (Sáez & Urdaneta, 2014). En este capítulo, se presentarán dos casos de ciudades latinoamericanas y sus iniciativas relacionados con la GRSD en conjunto con la participación ciudadana.

- **Ciudad de Bogotá, Colombia**

La ciudad de Bogotá, Distrito Capital de Colombia, con 7.776.845 habitantes que provienen de distintas partes del país y extranjeros residentes, genera aproximadamente 6.300 tn/día de residuos sólidos domiciliarios. El crecimiento económico de esta ciudad y con una naturaleza cada vez más cosmopolita, ha sido razón suficiente para el cambio en los hábitos consumistas de los residentes indistintamente de la inequidad socio-económica que exista en la ciudad, se mantiene el incremento en la adquisición de bienes y en la demanda de los servicios de forma similar, generando el aumento en los residuos sólidos domiciliarios (Avendaño, 2015).

Respecto al marco legal, el origen de la Política Nacional que se encargó del tema de los residuos sólidos, inicia a raíz de tres leyes elementales de la jurisdicción colombiana, que dieron forma a la prestación del servicio público de aseo: Constitución Política; la Ley 99 de 1993 o conocida como de Medio Ambiente y la Ley 142 de 1994 o Régimen para los Servicios Públicos Domiciliarios pero fue a partir del mes de agosto de 1997 donde se promulgó la Política para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos por iniciativa del Ministerio de Ambiente de aquella época y luego de la Resolución 1390, del año 2005, que fue creada como una nueva alternativa para el tema de los residuos sólidos, según (Tulcán, S y Chacón,

2012) por medio de esta Resolución, el Gobierno nacional, le da la competencia y responsabilidad a los municipios de crear sus propios Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Todo esto con la finalidad de erradicar los vertederos a cielo abierto, la creación de programas y estrategias para mitigar los impactos ambientales y a la salud causados por el mal manejo de los residuos sólidos. Esta nueva competencia suscrita al nivel municipal exigió de parte de la administración local, la elaboración de Planes por medio del establecimiento de un sistema actualizado de base de datos e información acotada en base a su territorio para el seguimiento eficaz de la gestión. En el año 2004, el distrito capital adopta e implementa su propio Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos con vigencia de 10 años (Garavito Duarte, 2011).

En materia de RSD existe la dificultad para definir a los actores responsables de cada etapa que forma el ciclo de vida de los residuos, se inclina siempre a generalizar en el servicio de aseo que es uno solo y por lo tanto solo son ellos los responsables. La mayoría de las políticas nacionales dictadas en Bogotá sobre esta materia corroboraron la necesidad de lograr una mayor vinculación e incidencia ciudadana para así poder minimizar la generación de los residuos sólidos domiciliarios. La política pública colombiana enfoca su prioridad en la importancia cultural para poder de esta forma modificar comportamientos individuales y colectivos al fomentar el reúso, separación desde la fuente y la no utilización de materiales no retornables, por esta razón incluyeron incorporar como mecanismo de cambio actitudes cotidianas que pueden influir en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios (Garavito Duarte, 2011).

En el año 1995 se crearon los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE), que tenía la función de acercar a la comunidad para la apropiación, concientización y solución de problemas locales, donde se incorpora dentro de la dinámica natural y socio-cultural, la problemática ambiental, este programa es de carácter transversal (Torres Carrasco, 2005). También es obligatorio para todas las instituciones educativas en el territorio colombiano. Otra iniciativa ciudadana respecto a los residuos sólidos domiciliarios fue el de la localidad de Suba de la ciudad de Bogotá, los residentes de Suba mantenían problemas de salud causados por el mal manejo de los residuos sólidos domiciliarios, por tal razón el Colegio Distrital Hunza en el año 2005, empezó a desarrollar un proyecto de educación ambiental que fomenta que los estudiantes adquieran hábitos que les permitan estar en un ambiente saludable, adopten la cultura de clasificar los residuos desde el origen dentro y fuera del colegio, comuniquen en su entorno los conocimientos adquiridos en clases para que sean replicados dentro de la comunidad; también iniciaron la comercialización de residuos sólidos reciclables para adquirir recursos adicionales (Colegio Distrital Hunzá, 2005). Estas experiencias en las instituciones educativas son relevantes debido a que trasciende

hacia un cambio cultural desde los más chicos hasta el entorno familiar y social en el que conviven, moldeando a futuros líderes para hacer un cambio generacional(Díaz Rocha, 2013)

A finales del año 2012, por orden del alcalde mayor de Bogotá, Gustavo Petro, la ciudad de Bogotá adopta el programa “Bogotá Basura Cero”, este modelo busca mejorar las acciones ciudadanas respecto a la generación de los residuos sólidos domiciliarios, sensibilizando a los residentes de la ciudad de Bogotá a involucrarse en las dinámicas encaminadas a la reutilización, el reciclaje y demás iniciativas que ayuden a lidiar con el cambio climático. Si bien el programa pretende solucionar el conflicto de los residuos sólidos domiciliarios en el distrito capital vinculando de forma directa la participación ciudadana, antes fue necesario establecer acciones previas para la implementación de dicho programa, para de esta forma el ciudadano no solo posea consciencia del conflicto existente con los residuos sólidos domiciliarios sino también comprensión de cómo poder solucionarlo siendo parte de activo del programa (Barreto, 2015). Díaz (2013) menciona que la escuela “tiene un rol fundamental” en los procesos formativos de la ciudadanía, por esta razón, las instituciones educativas son el punto de partida del programa Bogotá Basura Cero.

La naturaleza del programa ha sido desafiante ya que no solo centra sus operaciones en el habitante, sino también éste tiene un papel central y compone la base del programa para lograr su implementación y el desarrollo del mismo. Existe una clara relación entre el sentido de apropiación ambiental que tengan los residentes de la ciudad y el cambio o la aceptación en las actitudes de las personas (Barreto, 2015). Sin embargo el programa “Bogotá Basura Cero” ha tenido falencias en el incumplimiento de planeación, actuar administrativo y financiero. El problema central ha sido la falta de previsión en varios procesos que involucra el programa “Bogotá Basura Cero” que básicamente se basa en la respuesta ciudadana y en cambios culturales de consumo. La falta de una respuesta por medio de un plan de acción ante los desastros del no poder abordar todos estos elementos a la vez y eficazmente, han sido los inconvenientes enfrentados en el programa para poder alcanzar una mayor y mejor ejecución (Barreto, 2015).

Sin embargo, se puede considerar como un avance certero el tener el conocimiento de las dificultades que enfrenta un programa que tiene como plataforma de ejecución a la ciudadanía. En el caso del programa “Bogotá Basura Cero” fueron los siguientes: la falta de una certera transmisión de información; La no generación de estrategias de concientización en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios; Falta de compromiso de las personas y comunidades educativas; La ausencia de capacitaciones continuas por parte del gobierno local. Estas falencias han impedido un mayor sentido de pertenencia y por consiguiente, de colaboración por parte de la ciudadanía para el desarrollo eficaz del programa “Bogotá Basura Cero” (Barreto, 2015).

Imperante mencionar que a pesar de que existen estas falencias, el programa “Bogotá Basura Cero” ha creado un impacto positivo en la ciudad de Bogotá desviando 1.200 toneladas diarias de residuos sólidos domiciliarios del vertedero y creando a raíz de su implementación, un mercado económico que da empleo a 8.250 personas, posicionándose como una de las ciudades latinoamericanas como mejor gestión de residuos sólidos domiciliarios en el continente americano (Fernandez Muerza, 2016).

Este caso referente de Bogotá establece muchas diferencias que al compararse con Panamá, puede dar muestra del porqué hay diferencias abismales, a continuación las principales diferencias con la Ciudad de Panamá:

- La Ciudad de Bogotá tiene más de diez años de haber promulgado la política pública concerniente para la gestión integral de los residuos sólidos, esto ocurrió en 1997, luego en el año 2005 se le otorga la competencia a los municipios del país para que elaboren de acuerdo a su territorio sus propios planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos. En el caso de la Ciudad de Panamá, fue hasta el 2017 que se creó el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos (INECO, 2017) y aún el mismo sigue sin desarrollarse por la falta de una ley que reglamente el mismo, por el otro lado, los residuos sólidos domiciliarios generados en la Ciudad de Panamá siguen siendo gestionados por la AAUD (Gaceta Oficial, 2010) y no por los municipios, el que se establezcan planes acotados de acuerdo al territorio como se está haciendo en Colombia, es un logro muy positivo porque refuerza la descentralización y los resultados son dirigidos de forma cercana por el gobierno local.
- Otra gran diferencia es que las políticas nacionales generadas en Colombia sobre este tema buscan lograr una mayor incidencia ciudadana al enfocarse en el cambio de actitudes ciudadanas para así poder lograr modificar comportamientos individuales en la sociedad. Esto, a diferencia de Panamá, donde dentro de todo el ordenamiento institucional no se contempla el elemento ciudadano, no ha trascendido por el momento la priorización de involucrar a la ciudadanía dentro de las políticas públicas para efectuar cambios (Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, 2011) o poder participar en las decisiones que se toman.
- En el mismo sentido, en Colombia se adoptaron los Proyectos Ambientales Escolares (PRAE) desde el año 1995 y de forma obligatoria para trascender por medio de la enseñanza escolar otro tipo de mecanismos en el tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios desde temprana edad para así poder replicarlo luego en su entorno familiar y social, esta importancia que se le da al

vincular la enseñanza desde tempranas edades no existe en Panamá. Existen casos aislados por medio de iniciativas privadas pero no con un respaldo oficial ni obligatorio.

- **Municipalidad de Santiago de Surco, Lima, Perú**

Con una población aproximada de 357.600 habitantes y siendo uno de los municipios más ricos de Lima, se le considera una comuna ejemplo respecto a la gestión de los residuos sólidos domiciliarios que se ha basado en una “gestión compartida”. La diferencia de este tipo de gestión respecto a la gestión pública (la que depende de instituciones estatales para su desarrollo) es que se incluye la participación de la población en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios. Esta autogestión está basada en una participación elevada de los hogares, los originales generadores y tiene como concepto general que si se desea disminuir los riesgos asociados al aumento de residuos sólidos domiciliarios, los ciudadanos deben involucrarse en los procesos de gestión (Durand, 2012).

Este sistema de gestión compartida también tiene una fuerte vinculación con los sectores informales que participan con forma activa para ser parte de las etapas que conforma la gestión, específicamente en la recolección y disposición final. En la mayoría de los casos, son pobladores ribereños que a través de microempresas informales participan en el manejo de estos residuos sólidos domiciliarios que luego recolectan, en muchas ocasiones en detrimento de su salud. Sin embargo, el modelo del cual todas las municipalidades desean ser parte es de la gestión pública que es precisamente el sistema que tiende a suprimir toda implicación ciudadana. A pesar del efecto contrario que produce el alejar los residuos sólidos domiciliarios de la vida cotidiana, un total desinterés por el destino de aquellos residuos (Durand, 2012).

El sistema de autogestión tiene la finalidad de reciclar la mayor parte de los residuos sólidos domiciliarios desde la fuente o desde los hogares por medio de una colecta selectiva, pero a su vez, el sistema exige tareas compartidas con las autoridades locales ya que serán las encargadas de las otras fases que encierra la gestión de residuos sólidos domiciliarios y de la población que tendrá la tarea inicial de la selección y separación de los residuos generados en sus hogares. “La apuesta de la gestión compartida es la de conservar el mejoramiento técnico que resulta del sistema de gestión pública, rescatando al mismo tiempo el factor de involucramiento de la población proveniente del sistema de autogestión” (Durand, 2012, p.127).

Finalmente, Surco utiliza este sistema de gestión compartida desde el año 2000. El sistema de gestión compartida no pretende obviar a la gestión pública o al sistema formal estatal, simplemente desea mejorar

la articulación entre distintos sistemas dependiente de las características de cada ciudad, Durand (2012) “adaptándose según sus potencialidades”.

Entre las diferencias referenciales que se logran identificar de lo que ocurre en la Municipalidad de Santiago de Surco respecto a la Ciudad de Panamá son varias y significativas, a continuación algunas de ellas:

- La gestión compartida no se contempla en ningún nivel en la Ciudad de Panamá, el que se involucren ciudadanos para adoptar ciertos pasos como la separación y reciclaje en sitio, pasos que corresponden a la Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios y efectuarlos en sus hogares es la mayor diferencia de lo que ocurre en esta ciudad respecto a lo que pasa en la Ciudad de Panamá.
- En secuencia con lo antes expuesto, no solo se involucra a la ciudadanía para estar de forma activa y vinculada dentro de la Gestión de residuos sólidos domiciliarios sino también participa el sector informal al recolectar los residuos ya luego de ser separados, esto repercute en la economía de estas personas. En la Ciudad de Panamá, el sector informal no sale de los vertederos, esperando a los camiones recolectores que llegan a depositar los residuos.
- Estas dinámicas en ningún sentido desean reemplazar la gestión de residuos sólidos domiciliarios ya establecida, sino lograr una mejor articulación y hacer partícipe a los generadores dentro de la gestión y con responsabilidad. Pero estas nuevas alternativas las plantea un municipio descentralizado, la Ciudad de Panamá a pesar de estar descentralizado, no cuenta aún con la competencia sobre los residuos sólidos domiciliarios que se generan en su territorio.

4.4 Síntesis de Resultados

En este punto se presentan los resultados globales entre los tres objetivos que comprende la investigación, a continuación los más relevantes:

- Como elemento común entre los tres objetivos destaca el papel del Estado, ya sea por la ausencia o la presencia, pero es preponderante el actuar del estado para lograr los mecanismos de participación y de involucramiento ciudadano dentro de las políticas públicas y de voluntad política (García et al., 2012) . El tema de los residuos sólidos domiciliarios no es prioritario dentro del estado panameño. La reacción del ciudadano en base a las percepciones que reflejaron en las

entrevistas es de sentirse ajeno al tema de la gestión de los residuos sólidos, simplemente porque no se siente parte de él, ni es escuchado, tampoco hay una conexión o comunicación estado – ciudadano.

- Otro elemento que tienen en común, en este caso entre el objetivo 2 y el objetivo 3, es la educación como base del empoderamiento ciudadano (Tomassini, 1996). Los casos referentes presentados surgen del conocimiento de otros métodos para el tratamiento de los residuos sólidos domiciliarios, en el objetivo dos los ciudadanos al unísono reclaman mayor divulgación, incluso manifiestan interés en conocer otros métodos para el tratamientos de sus residuos, pero al comparar esta similitud de esto dos objetivos con el primer objetivo, se refleja que en el ordenamiento actual de Panamá, no está contemplado ningún programa donde la educación y vinculación ciudadana esté contemplada.
- De la misma manera, otra relación que existe entre el objetivo dos y el objetivo tres, y según las percepciones ciudadanas, es el deseo de contar con una administración local sobre sus residuos sólidos domiciliarios. Se manifiesta la relación, ya que con los casos referentes presentados en el objetivo tres son iniciativas promulgadas por los municipios de Bogotá y de Santiago de Surco, reflejando que es a través de la descentralización donde se han originado estas iniciativas (Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, 2011).
- Finalmente, hay una divergencia clara entre la normativa y los ciudadanos (objetivo 1 y objetivo 2), a pesar de no existir aún una ley de gestión integral de residuos, los ciudadanos presentan a través de sus respuestas el ánimo y la disposición para adoptar otro tipo de métodos de tratamiento si estos son originados desde las instituciones oficiales, a pesar de esta dislocación es clara la preocupación ciudadana al menos en parte, ya que culpan del problema de los residuos sólidos domiciliarios a la ineficacia de la autoridad regente (AAUD) (Scheingart, 2001).

Capítulo V – Conclusiones, Futuras Investigaciones y Recomendaciones

“Los procesos democráticos se basan en la articulación de asuntos, de contenido y a la vez de sujetos políticos. Toda participación política se lleva a cabo a través de contenidos. La acción pública moviliza nuevas definiciones, publicita nuevas versiones, formas de realidad alternativas” (Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, 2011, p. 80).

5.1 Conclusiones

La Ciudad de Panamá luego de 65 años de historia respecto a la gestión administrativa de los residuos sólidos domiciliarios ha llegado a un punto de inflexión, donde la demanda por los servicios sigue en aumento y la sociedad se encuentra más interesada en la toma de decisiones que puedan afectarles o no. En este sentido, respecto a la presente investigación, se ha podido mostrar un escenario de percepciones ciudadanas focalizadas de los sectores urbanos más representativos de la Ciudad de Panamá. Las conclusiones más relevantes son las siguientes:

- En relación con la hipótesis concerniente a la presente investigación, las conclusiones son las siguientes: No existe inserción del elemento ciudadano en el ordenamiento jurídico, en las políticas públicas aprobadas ni en los programas que tienen que ver con la GRSD. Esto es relevante ya que se considera un proceso recíproco, si el Estado no considera al elemento ciudadano, tampoco el ciudadano se siente responsable de la generación que produce tal como reflejan varias de las percepciones emitidas por los entrevistados. Esta carencia en la relación Estado-ciudadano es proporcional en el desconocimiento de lo que trata la GRSD por parte de los ciudadanos, de igual forma, también repercute en la poca motivación y/o participación de los ciudadanos en nuevas alternativas para el manejo de los RSD simplemente porque reconocen que no existe un impulso estatal que oficialice estos nuevos mecanismos. La evidente “irresponsabilidad ciudadana” o la indolencia ante un mal manejo de RSD sigue siendo otro factor consecuente por la nula o poca comunicación del Estado con los ciudadanos.

En síntesis, el desconocimiento, la insensibilidad y la irresponsabilidad ciudadana es fruto y consecuencia del desinterés del Estado panameño en hacer parte a la sociedad de las posibles soluciones, cambios normativos, programas y políticas públicas. Por tal razón la respuesta efectiva que se requiere para considerar la consolidación de estas acciones estatales es deficiente o irregular. El Estado panameño sigue considerando a la GRSD desde un enfoque técnico sin cabida de una participación incluyente por parte de los ciudadanos, manteniendo una separación injustificada. En este sentido, está es la razón más cercana del por qué falla el sistema institucional

de Panamá con el tema de la GRSD, por anular de la visión estatal, la relación con sus ciudadanos. Por todo lo mencionado, se considera que la hipótesis planteada en la investigación, se valida.

- De acuerdo al objetivo general, el análisis de las percepciones de los residentes de la Ciudad de Panamá a pesar de ser una muestra acotada, el resultado fue satisfactorio debido a la variedad de posiciones que se lograron por medio de las entrevistas, el estudio de la institucionalidad con relación a la GRSD, también el poder contener posiciones de actores claves fueron factores relevantes para el entendimiento de visiones y categorías de análisis que contemplaba el objeto de la investigación. De seguir el Estado panameño con la misma dinámica respecto a sus políticas públicas, no se visualiza un cambio importante en las percepciones logradas respecto al tema de GRSD.
- Respecto al primer objetivo, el estudio de la institucionalidad panameña fue relevante para comprender la relación del ciudadano con la GRSD y en qué estado se encuentra. Al analizar las políticas públicas que rigen actualmente la GRSD se puede concluir la ausencia en éstas del ciudadano. También en la institucionalidad actual se refleja la poca prioridad que se le brinda al tema de los RSD por el poco interés en la discusión del PNGIR que aún se encuentra en suspenso. Si el Estado panameño mantiene las actuales dinámicas en relación al ciudadano, no podrá generar políticas públicas trascendentales, que generen cambios en la ciudadanía y en la cultura sobre la GRSD. Se considera que este objetivo fue abordado de forma satisfactoria.
- En el segundo objetivo, de forma satisfactoria, se concluye de que existe una variedad de posiciones de los ciudadanos respecto a las políticas públicas que tienen relación con la GRSD sin embargo también quedan establecidas varias similitudes indistintamente del sector residente en la Ciudad de Panamá. Por ejemplo: el desconocimiento de la gestión, de la operatividad (respecto a los horarios de recolección), las formas de participación y por otro lado, la preocupación que reflejan los ciudadanos ya que no son ajenos a los problemas relacionados con la GRSD en la Ciudad de Panamá. La GRSD no es distinta entre las zonas que formaron parte de las entrevistas realizadas.
- Finalmente en el tercer objetivo se logró identificar dentro de los dos casos referentes, los elementos de éxito para su aplicación en las ciudades donde se desarrollan estas políticas públicas respecto a la GRSD, por otro lado, al comparar estos casos con la Ciudad de Panamá, se lograron encontrar las diferencias que existen con las políticas públicas panameñas. En general, se

evidencia también en estos casos la relación inherente que existe entre la institucionalidad y el elemento ciudadano para la consolidación de las políticas públicas que se dictan en esta materia.

- Sobre el marco teórico, se concluye según (Ibañez, Julio ; Corroccoli, 2002) donde establecen el valor del residuo que esta interpretación o definición no compagina con la que poseen los residentes de la Ciudad de Panamá, más bien le brindan un sentido utilitario a los residuos. Otra validación del marco teórico con la presente investigación es sobre la preponderancia o el nivel de priorización que los países latinoamericanos le dan a los residuos en comparación con los otros servicios básicos, según (Durand, 2012), en este sentido, en la Ciudad de Panamá, la GRSD no se encuentra a nivel de la dotación de servicios básicos como el agua, la electricidad o la salud, confirmándose de esta forma un bajo nivel de importancia sobre el tema de la GRSD por parte del Estado panameño. Por otro lado en tema de gestión, la realidad de la Ciudad de Panamá dista mucho de lo que considera (Toledo, 2002), ya que la GRSD de la Ciudad de Panamá no considera el metabolismo urbano para su funcionamiento. Sobre el tema de gobernanza, las percepciones ciudadanas si van en sintonía con lo que considera (Drackner, 2005) al determinar que los residuos se siguen considerando un estorbo del que hay que prescindir de inmediato. Por último, en la GRSD de la Ciudad de Panamá no están comprometidos todos los actores, hay una dislocación profunda, no se cumple lo que determinan (García et al., 2012).

5.2 Futuras Investigaciones

La presente investigación siembra la inquietud sobre la relevancia de las actitudes o percepciones sociales frente a las actuaciones públicas. En un país donde prevalecen los estudios técnicos y se obvia la respuesta social, sería interesante ampliar el radio de estudio a los distritos circundantes del Distrito de Panamá ya que tienen relación territorial por estar en la misma provincia.

Por otro lado, otra futura investigación que se podría llevar a cabo sería la de medir el metabolismo urbano de la Ciudad de Panamá, qué tanto es el impacto de su población respecto al consumo y los residuos que genera, en relación con la capacidad de carga que tiene el territorio.

5.3 Recomendaciones

- Respecto a la falta de aprobación del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, se podría recomendar que la entidad encargada, en este caso, la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario

(AAUD), a través del Ministerio de Salud, presente un nuevo impulso a través del Ministerio de Salud que fue la entidad proponente del proyecto ley para que sea debatido finalmente el proyecto Ley 607.

- Se debe aprovechar el nivel de recepción y disposición de los ciudadanos en adoptar nuevas formas en el manejo de los residuos sólidos domiciliarios, si bien hay limitantes de forma respecto a la inexistencia de un mecanismo oficial, la autoridad AAUD puede establecer un programa de sensibilización para ir preparando a las comunidades de la Ciudad de Panamá en base a los objetivos del Plan que está por aprobarse.
- Por otro lado, reforzar planes de educación desde los colegios como los PRAE (Torres Carrasco, 2005), no es una iniciativa complicada ya que pueden ser parte del currículo académico o extracurricular, de esta forma no solo se incentiva a los niños sino también al entorno familiar que convive alrededor.
- Es imperante por parte de la AAUD incentivar de alguna forma las distintas iniciativas ciudadanas aisladas que ocurren en la Ciudad de Panamá y difundirlas, sino se puede dar apoyo logístico, mejorar la comunicación y difusión de nuevas iniciativas es una forma de ir cambiando la dinámica cultural de la sociedad panameña.
- Por último, siendo incluso lo más incidente, se requiere una actualización en la institucionalidad panameña de acuerdo con nuevos estándares internacionales donde se refleje una preocupación genuina respecto a la GRSD y que dentro de esta actualización, se incluyan herramientas de participación ciudadana.

6 Bibliografía

- AAUD. (2015). *Acta de misión Provincia de Panamá*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Adedibu, A. A. (1985). A comparative analysis of solid waste composition and generation in two cities of a developing nation. *Environmentalist*, 5(2), 123.
- Amigos de la Tierra. (2015). *Ventajas del Compostaje*. Madrid, España.
- Asamblea Nacional de Panamá. (1972). *Constitución Política de la República de Panamá: Con reformas de Noviembre de 2004*. Ciudad de Panamá: Gaceta Oficial de Panamá.
- Asamblea Nacional de Panamá. Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, Gaceta Oficial Digital § (2010). Panamá. Retrieved from <http://www.asamblea.gob.pa/main/LinkClick.aspx?fileticket=sQo6jS2PaNE=&tabid=105>
- Asamblea Nacional de Panamá. (2018). *Proyecto de Ley 607: QUE REGULA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ*.
- Avendaño, E. (2015). *Panorama actual de la situación mundial, nacional y distrital de los Residuos Sólidos. Análisis del Caso Bogotá D.C. Programa Basura Cero*.
- Barreto, D. (2015). *Identificación Del Impacto Social Del Programa “Bogotá Basura Cero”, en cinco comunidades educativas distritales de la localidad de suba-Bogotá D.C.* Universidad de Manizales.
- Bermúdez, M. (1986). Aplicacion del análisis de contenido a la entrevista. 33, 135–143.
- BID. (2016). *Estudio de Crecimiento Urbano: Estudio base para Ciudad de Panamá*. Panamá.
- Boadi, K., & Kuitunen, M. (2012). Municipal Solid Waste Management in the Accra Metropolitan Area, Ghana”. *The Environmentalist*, 38(2), 35–37. <https://doi.org/10.1023/B>
- Buenrostro Delgado, O., Márquez-Benavides, L., & Pinette Gaona, F. (2008). Consumption patterns and household hazardous solid waste generation in an urban settlement in México. *Waste Management*, 28.
- Buenrostro, O. (2006). RESIDUOS SOLIDOS LA PRODUCCIÓN DE municipales y sus implicaciones ambientales. *Ciencia y Desarrollo En Internet*.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, (23), 157–180. Retrieved from http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/2281
- Castro, E., Vásquez, J. E., Felipe, L., & Ríos, J. D. L. (2011). La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico. *Opinión Jurídica-Universidad de Medellín*, 141–156.
- Chung, S., & Lo, C. (2004). Waste Management in Guangdong Cities: The Waste Management Literacy and Waste Reduction Preferences of Domestic Waste Generators. *Environmental Management*, 33(5), 669–711.

- Colegio Distrital Hunzá. (2005). PRAE: Clasificación residuos sólidos en el Colegio Distrital Hunzá ubicado en el sector “Alto Rincón de Suba”. Bogotá: Colegio Distrital Hunzá. Retrieved from www.redacademica.edu.co/webcolegios/11/hunza/texto/prae_judith.doc
- Contreras, M. J. . (2008). Evaluación de experiencias locales urbanas desde el concepto de sostenibilidad: el caso de los desechos sólidos del municipio de Los Patios (Norte de Santander, Colombia). *Trabajo Social*, 10, 109–134.
- De Paula, A., Lucca, A. M., Alessandro, A., Berté, R., & Seleme, R. (2013). LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LOS RECOLECTORES DE RECICLABLES UN ESTUDIO DE CASO. *Medio Ambiente Y Sostenibilidad*, 5–25.
- Defensoría del Pueblo. (2007). *PANAMÁ Informe Especial sobre el Manejo de los Residuos Sólidos en Panamá*. Panamá.
- Díaz Rocha, F. M. (2013). Evaluación institucional integral del programa Basura Cero. Bogotá: Dirección local de educación de Kennedy. Retrieved from http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:YXUKZCA_cIEJ:sedlo%0Acal.sedbogota.edu.co/dlekennedy/images/stories/coleg_ofic/proyectos/PlanSecto%0AriaMaestros2013/resentacon%2520proyecto%2520basura%2520cero.ppt+&cd%0A=3&hl=es-419&ct=clnk&gl=co
- Drackner, M. (2005). What is waste? to whom? - An anthropological perspective on garbage. *Waste Management and Research*, 23(3), 175–181.
- Durand, M. (2012). La Gestión de los residuos sólidos en los países en desarrollo: ¿Cómo obtener beneficios de las dificultades actuales? *Espacio y Desarrollo*, 23, 115–130.
- Escamiroso, L., Castañeda, C., & Quintal, C. (2001). *Manejo de los residuos sólidos domiciliarios. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas*. (S. A. de C. V. Plaza y Valdés, Ed.). Ciudad de México, México.
- Fernandez Muerza, A. (2016). Las ciudades con la mejor gestión de residuos del mundo. *Consumer*. Retrieved from http://www.consumer.es/web/es/medio_ambiente/urbano/2016/01/13/223208.php
- Franco, R., & Székely, M. (2010). Institucionalidad social en América Latina, 333.
- Gaceta Oficial. (2004). *Constitución Política de la República de Panamá* (Gaceta Ofi). Panamá, Panamá.
- Gaceta Oficial. (2007). *Decreto ejecutivo N°34. Por el cual se aprueba la política nacional de gestión integral de residuos no peligrosos y peligrosos, sus principios, objetivos y líneas de acción*. (Gaceta Ofi). Panamá.
- Gaceta Oficial. (2010). Que crea la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario y adopta disposiciones para la eficacia de su gestión. Ciudad de Panamá, Panamá. Retrieved from [http://www.aaud.gob.pa/docs/Articulo9/Ley 51 del 29 de septiembre de 2010.pdf](http://www.aaud.gob.pa/docs/Articulo9/Ley%2051%20del%2029%20de%20septiembre%20de%202010.pdf)
- Garavito Duarte, S. P. (2011). *Análisis de la incidencia del comportamiento ciudadano en la implementación de las políticas públicas sobre recolección de residuos sólidos en Bogotá. Periodo 2004-2008*. Universidad Colegio Mayor

De Nuestra Señora Del Rosario.

- García, J., Paz, A., & Hernández, P. (2012). Gestión del reciclaje de residuos sólidos desde un enfoque racional. *Multiciencias*, 39–44.
- Gonzalez, C. B. (2004). *Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Santiago de Chile. Retrieved from <http://www.cali.gov.co/publico2/documentos/varios/pgris.pdf>
- González, J. G. (2018). *Perspectivas Económicas para Panamá 2018*. Ciudad de Panamá, Panamá.
- Grau-Solés, M., Iñiguez-Rueda, L., Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athena Digital*, 11, 63–84.
- Grogan, P. L. (1996). Product repair gives way to recycling. *BioCycle* 37, 11, 86.
- Guzmán, M., & Macías, C. (2012). El manejo de residuos sólidos municipales: un enfoque antropológico. El caso de San Luis Potosí y México. *El Colegio de San Luis, A.C.*, 20(39), 238–260.
- Harvey, P. (2012). Políticas de la materia y residuos sólidos: descentralización y sistemas integrados. *Anthropologica*, XXX(30), 133–150.
- Heinen, J. T. (1995). A review of, and research suggestions for, solid-waste management issues: The predicted role of incentives in promoting conservation behavior. *Environ Conserv*, 22(2), 157.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación* (Cuarta). Ciudad de México, México.
- Higueras García, E. (2009). *El reto de la ciudad sostenible* (DAPP). Madrid, España.
- Ibañez, Julio ; Corroccoli, M. (2002). Valorización de residuos sólidos urbanos.
- INECO. (2017a). *PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS 2017-2027: Actuaciones de Socialización llevadas a cabo*. Panamá.
- INECO. (2017b). *PLAN NACIONAL DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS 2017 -2027 Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos*. Panamá.
- Keesman, B. (n.d.). *Manejo de Residuos en los Países Bajos Breve descripción*. Ámsterdam. Retrieved from https://www.b2match.eu/system/holanda/files/Brochure_pags_1_12.pdf?1367683323%5Cn
- Kennedy, C., Cuddihy, J. y Engel-Yan, J. (2007). “The changing metabolism of cities.” *Journal of Industrial Ecology*, 2, 43–59.
- Konteh, F. H. (2009). Urban sanitation and health in the developing world: reminiscing the nineteenth century industrial nations. *Health & Place* 15, 1, 69–78.
- Lopez Bonillo, D. (1994). “Los residuos.” In Cátedra (Ed.), *El medio ambiente* (pp. 275–313). Madrid, España.
- Louis, G. E. (2004). A historical context of municipal solid waste management in the United States. *Waste Management & Research* 22, 4, 306–322.
- Marquez-Benavides, L. (2012). *Residuos sólidos: Un enfoque multidisciplinario Volumen II*. Ciudad de México, México4.

- Matos, G., Wagner, L. (1998). Consumption of materials in the United States. *Annual Review of Energy and the Environment*, 23, 107–122.
- Medina, M. (1999). Reciclaje de desechos sólidos en América Latina. *Frontera Norte*, 11(21), 8–31.
Retrieved from http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN21/1-f21_Reciclaje_desechos_solidos_en_America_Latina.pdf
- Municipio de Panamá. (2016). *Programa Basura Cero 2015-2035*. (MarViva, Ed.). Ciudad de Panamá, Panamá.
- ONU-HABITAT. (1972). Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano. 16 De Junio, 1–4. Retrieved from <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos Humanos/INST 05.pdf>
- ONU. (2001). *Comisión sobre el Desarrollo Sostenible constituida en comité preparatorio de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General "Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos y gestión ecológicamente racional de los des.* New York, United States.
- Opubor Hambraeus, T. (2004). Gestión de residuos en los municipios suecos: tecnología medioambiental e iniciativas locales. Estocolmo: Instituto Sueco.
- Pablo, J., Aguilera, R., Sepúlveda, M., Sepúlveda, M., & Santelices, I. (2006, July). Residuos sólidos domiciliarios: Logística, una herramienta moderna para enfrentar este antiguo problema. *Ingeniería Industrial*, 5(1), 77–88.
- Pérez, E. (2000). *Derecho Ambiental*. (McGraw Hill, Ed.). Bogotá, Colombia.
- Pradilla, E. (2008). Presente y futuro de las metrópolis de América Latina. *Territorios*, 147–181.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, 103–148.
- Ramos Gorostiza, J. L. (2014). Edwin Chadwick, el movimiento británico de salud pública y el higienismo español. *Revista de Historia Industrial*, 23(55), 11–38.
- Real Ferrer, G. (2016). Residuos y Sostenibilidad. El Modelo Europeo. La opción por la termovalorización. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 35, 57–87.
- Rojas, L., Calderón, J., & Oropeza, N. (2016). Diagnóstico de la gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) en la ciudad de Bacalar, Quintana Roo mediante el enfoque del Nuevo Institucionalismo. 18, 75–87.
- Román, P., Martínez, M. M., & Pantoja, A. (2013). *Manual de compostaje del agricultor. Experiencias en América Latina*. Santiago de Chile.
- Sáez, A., & Urdaneta, J. A. (2014). Manejo de residuos sólidos en América Latina y el Caribe. *Omnia*, 20(3), 121–135.
- Schteingart, M. (2001). Los servicios urbanos en el contexto de la problemática ambiental. *Servicios Urbanos, Gestión Local y Medio Ambiente*, 2, 58–69.
- Subirats, J. & Blanco, I. (2009). Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano? *Dinamicas*

- urbanas y dilemas de políticas públicas. *Medio Ambiente y Urbanización*, 70(1), 3–13. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:¿Todo+lo+urbano+es+socia+l+y+todo+lo+social+es+urbano?+Dinámicas+urbanas+y+dilemas+de+políticas+públicas#0>
- Tchobanoglous, G., & Kreith, F. (2002). *Handbook of solid waste management*. (McGraw-Hill, Ed.). New York, United States.
- Toledo, V. (2002). *La Modernización Rural de México: Un Análisis Socio-ecológico*. México D.F.
- Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington.
- Torres Carrasco, M. (2005). Colombia Aprende. Retrieved from <http://www.colombiaaprende.edu.co/html/mediateca/1607/article-81637.html%0D>
- Tulcán, S y Chacón, H. (2012). *Caracterización y cuantificación de residuos en el zoológico de Cali y generación de procesos de cambio en torno al Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS*. Santiago de Cali.
- Virgilio, M. M. Di. (2013). *La Participación Ciudadana en la Gestión Pública: enfoque y condiciones para su desarrollo*. Buenos Aires.
- Wilson, D. C. (2007). Development drivers for waste management. *Waste Management & Research* 25, 3, 198–207.
- Wolman, A. (1965). The Metabolism of Cities. *Science American*.
- Wolsink, M. (2010). Contested environmental policy infrastructure: Socio-political acceptance of renewable energy, water, and waste facilities. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(5), 302–311.