

UNIVERSIDAD DE MANIZALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO  
MAESTRIA EN DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

**EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACION DE LA POLÍTICA NACIONAL  
AMBIENTAL DE PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA EN EL DEPARTAMENTO DEL  
QUINDIO ENTRE LOS AÑOS 1997 Y 2009**

*Daniel Alberto Castaño López  
Edgar Ancizar García Hincapié  
Carlos Efrén Granada Madrid*

*Manizales, Agosto 30 de 2011*

**PALABRAS CLAVES:** Política, Producción más Limpia, Ciclo de vida de las políticas, Formulación, Socialización, Instrumentalización, Implementación, Seguimiento y evaluación, Quindío.

**RESUMEN**

El deterioro ambiental que se ha venido produciendo en las últimas décadas con consecuencias graves para el clima global y la salud humana ha sido originado en los sistemas de producción insostenibles, donde la generación de residuos tanto sólidos como líquidos, las emisiones atmosféricas y el uso desmedido de los diferentes recursos naturales han ocasionado que la base ambiental del planeta se encuentre en condiciones precarias. Ante esta situación los países han formulado diferentes políticas ambientales para contrarrestar dicho deterioro. Entre ellas, en Colombia en el año 1997 se formuló la Política Nacional de Producción más Limpia, la cual debió ser implementada por las diferentes instituciones estatales y los sectores productivos de la nación, de acuerdo con sus competencias.

Con el presente estudio, se Evaluó el proceso y los resultados de la implementación de la Política Ambiental Nacional de Producción más Limpia en el Departamento del Quindío durante el periodo 1997- 2009.

Para lo anterior se aplicaron encuestas a los entes territoriales, Gobernación y Alcaldías, los sectores productivos y a la autoridad ambiental del departamento que para el caso es la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ.

Los resultados muestran que las diferentes etapas del ciclo de vida de las políticas públicas, formulación, socialización, instrumentalización, implementación, seguimiento y evaluación, han sido deficientemente desarrolladas, lo cual no permite identificar claramente los impactos de la política en el departamento del Quindío.

## **ABSTRAC**

Environmental degradation that has been occurring in recent decades, with serious consequences for global climate and human health, had been originated by unsustainable production systems, where the generation of both solid and liquid waste, atmospheric emissions and the overuse of the different natural resources have caused that the planet's environmental base is in precarious conditions. Given this situation, countries around the world have developed different environmental policies to counter this deterioration. Among them, In Colombia in 1997 a National Policy on Cleaner Production was developed which had to be implemented by different state institutions and the productive sectors of the nation, according to their skills.

The present study evaluated the process and the results of implementing the National Environmental Policy of Cleaner Production in the state of Quindío during the period 1997 to 2009.

To carry out the above mentioned, surveys were applied to territorial units, state government and municipalities, productive sectors and the environmental authority of the state.

The results show that the different stages of the life cycle of the public policies, such as formulation, socialization, instrumentation, implementation, monitoring and evaluation, have been poorly developed, which does not allow clearly to identify the impact of those policies in the state of Quindío.

## **INTRODUCCION**

Las consecuencias negativas del mal manejo de los recursos naturales y de los procesos contaminantes de las diferentes industrias y sectores productivos, han generado gran preocupación por los efectos en el cambio climático global y en la salud de las personas, lo que ha llevado que los países hayan tenido varias cumbres globales para tratar estos temas, siendo la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en el año de 1992, el inicio de una gran lucha para disminuir los efectos de la contaminación ambiental sobre los diferentes procesos biológicos que rigen la vida en la tierra.

En esta lucha se han utilizado una gran diversidad de estrategias, comenzando por las de comando y control, donde se expiden normas para que la comunidad en general las cumplan, so pena de sanciones. Esta fue la herramienta clásica para tratar de cambiar los efectos negativos de los procesos productivos contaminantes y destructivos de la naturaleza. Estas medidas coercitivas no surtieron efecto y por el contrario generaron corrupción en las instituciones encargadas de hacer cumplir dichas medidas.

Posteriormente, aparecieron estrategias de incentivos económicos, para generar conciencia en procesos productivos no contaminantes, tal como las

Tasas Retributivas, con la cual quien más contaminaba, más pagaba, con esta medida se estaba afectando el bolsillo de los actores contaminantes. A pesar de ello, no se generó conciencia y convicción sobre la importancia de producir sin generar contaminación.

Finalmente, aparecen las políticas de Producción Limpia, definida como *la aplicación continúa de una estrategia ambiental preventiva e integrada, en los procesos productivos, los productos y los servicios, para reducir los riesgos relevantes a los humanos y al medio ambiente* (World Bank, 1995).

En este sentido, las recientes tendencias están basadas en el principio de prevención, que cambia el cuestionamiento: ¿Qué hacemos con los residuos?, por ¿Qué podemos hacer para no generar residuos? Sobre este principio se fundamenta PRODUCCION MAS LIMPIA.

Colombia para avanzar en estos procesos, en el año 1997 formula la Política Nacional de Producción Más Limpia, la cual debía ser implementada, en el marco de sus competencias, por las instituciones, entes territoriales y sectores productivos.

El presente tiene como objetivo general Evaluar el proceso y los resultados de la implementación de la Política Ambiental Nacional de Producción más Limpia en el Departamento del Quindío durante el periodo 1997- 2009.

Para lo anterior se hará una caracterización integral del ciclo de vida de la Política nacional de Producción más Limpia y su interrelación con las políticas de desarrollo nacional, regional y local.

Adicionalmente se identificarán los factores determinantes del proceso de formulación de la política ambiental nacional de producción más limpia incluida las etapas de instrumentalización y socialización en relación con la implementación de las mismas en el Departamento del Quindío.

## **MARCO METODOLOGICO**

El tipo de investigación a desarrollar es del orden cualitativo con énfasis en el componente evaluativo, teniendo en cuenta que lo que se pretende es analizar la información sobre el proceso de implementación y evaluación de la Política Nacional de Producción más Limpia en el Departamento del Quindío, con base en el ciclo de vida de las políticas públicas y contextualizar en qué condiciones se hace efectiva la misma.

Para el desarrollo del trabajo se identificó el universo que tiene relación directa con la implementación de la política de Producción Más Limpia en el Departamento del Quindío y se recolectó con ellos la información a través de instrumentos diseñados y aplicados para tal efecto. Los sectores e institucionalidad identificados fueron los siguientes:

- **Sector productivo:** Curtiembres, estaciones de servicio, porcícolas, cultivadores de plátano, turismo

- **Sector institucional:** Municipios y Gobernación del Departamento
- **Autoridad Ambiental:** Corporación Autónoma Regional del Quindío - C.R.Q.

El instrumento utilizado para recolectar la información primaria fue la entrevista, la cual fue aplicada a un funcionario de la Secretaría de Desarrollo Económico, Rural y Ambiental del departamento del Quindío, 10 funcionarios de diferentes Alcaldías, 5 personas de los sectores productivos y un funcionario de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Los resultados del estudio, analizando cada una de las etapas del ciclo de vida de la política pública muestran que:

En la formulación, el Ministerio de Medio Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente vivienda y desarrollo territorial, enfocó la formulación de la política con criterio general, desconociendo las particularidades de desarrollo y problemática presentes en cada región, lo que impidió que en un Departamento como el del objeto de análisis, con incipiente desarrollo industrial, la política se tradujera en beneficios efectivos tal y como lo pretendía.

Respecto a la instrumentalización, a nivel teórico y general del país están bien concebidos los instrumentos para el fomento de la producción más limpia, sin embargo, en la práctica para el caso del departamento del Quindío no se han puesto en práctica, excepto el instrumento de convenio, el cual es el más utilizado para la implementación de la política.

Los convenios suscritos entre la C.R.Q. y los sectores productivos están enfocados fundamentalmente al cumplimiento de la normatividad ambiental y no a prevenir y minimizar eficientemente los impactos y riesgos a los seres humanos y al medio ambiente, garantizando la protección ambiental, el crecimiento económico, el bienestar social y la competitividad empresarial, a partir de introducir la dimensión ambiental en los sectores productivos, como un desafío de largo plazo, que es el objetivo fundamental de la política.

Igualmente la implementación de algunos de los instrumentos de la política, finalmente la hacen poco efectiva, pues todos estos instrumentos son complementarios y fueron diseñados para ser aplicados en forma integral para lograr los objetivos y metas propuestas.

Un acierto evidente del Ministerio en la generación de instrumentos, se considera la elaboración de las guías ambientales para los diferentes sectores productivos, sin embargo ante la generalidad de los intereses inmediatos de industriales donde prima el mayor beneficio económico con indiferencia frente al impacto ambiental de sus actividades, las guías se convirtieron en la más expedita de las formas para dar cumplimiento a la normatividad ambiental.

La socialización, El Ministerio concentró a nivel nacional la difusión, implementación y aplicación de instrumentos en aquellos Departamentos con verdadera vocación industrial y capacidad de autogestión, lo cual en el Quindío no sucedía.

Como consecuencia de lo anterior, la socialización de la política en el departamento del Quindío quedo bajo la responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional.

De las entrevistas con los diferentes sectores se concluye que dicha socialización fue escasa e incompleta, pues al parecer, se limitó únicamente a comunicar que existía la política, pero no se llegó hasta el punto de hacer ver las ventajas que tenía para que los sectores se convencieran y la implementara por convicción y no por obligación como un medio de cumplir con los requisitos ambientales, cayéndose en los mismos defectos de la estrategia de comando y control.

Para la implementación, La consecuencia inmediata de una socialización incompleta fue la falta de internalización de las ventajas de implementar adecuadamente la política, lo cual se evidencia en las respuestas a la entrevista, en la cual muchos de ellos no tienen claro los principios y objetivos concretos de la política y consecuentemente la implementación ha sido deficiente.

El departamento del Quindío con una actividad industrial escasa comparado con departamentos como Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y el mismo Risaralda, ha justificado que la implementación de la política se haya centrado en el sector primario de la economía, y no se tengan acciones de autogestión que propendan por la consolidación de los instrumentos que la constituyen como (centros regionales o nodos de producción más limpia, incentivos fiscales y tributarios, procesos de formación).

Con relación a la evaluación y el seguimiento, No existe por parte de la autoridad ambiental un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Producción más limpia.

Los convenios no tienen indicadores que permitan establecer el avance de los mismos. Solamente el convenio con el sector de curtiembres estableció metas anuales, que son fácilmente verificables.

Igualmente en los diferentes sectores no se evidencia sistemas de monitoreo y evaluación de los impactos ambientales y económicos que se han generado como consecuencia de la implementación de la política.

Como consecuencia de lo anterior es difícil determinar si los objetivos, metas de la política se han alcanzado en el departamento del Quindío e igualmente se dificulta determinar el impacto, en forma cuantitativa, en el mejoramiento de la calidad ambiental del departamento.

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta investigación conto con el apoyo del Dr. Ciro Alfonso Serna Mendoza; así mismo se agradece de manera especial a los diferentes funcionarios de las

Entidades públicas y privadas que brindaron la información para hacer posible el presente trabajo.

## **BIBLIOGRAFIA**

COLOMBIA. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible. Bogotá D.C. 2010.

CONGRESO DE COLOMBIA. Ley 99 de 1993.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL-CONPES. Documento CONPES 2750. Política Nacional Ambiental. Diciembre de 1994.

FEINSTEIN Osvaldo. Evaluación pragmática de políticas públicas.  
[www.cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/evaluacionpp.pdf.htm](http://www.cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/evaluacionpp.pdf.htm)

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Política Nacional de Producción más Limpia. Programa de Producción Limpia. 1997.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. Ministerio del Medio Ambiente y el sector minero energético (SME) el Convenio Marco de Concertación para una producción limpia. 1995. [www.upme.gov.co/guia\\_ambiental/.../politica.htm](http://www.upme.gov.co/guia_ambiental/.../politica.htm)

PARADA SANDRA. Nodos Regionales (Santander)

PARRA GUTIERREZ Gustavo E. Desarrollo de estrategias Regionales (CORNARE). Gestión Ambiental del Programa de Producción Más Limpia. Santa Fe de Bogotá, Junio 2002.

ORGANIZACIÓN DE LA NACIONES UNIDAS. Documento de la Cumbre para la Tierra+5: "Informe del Secretario General sobre la aplicación y ejecución de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". 1997.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Global. Foro Económico Mundial de Davos -Suiza 1999

RAMOS BONILLA Juan Pablo. Indicadores y Producción más Limpia. Universidad de los Andes, Santa fe de Bogotá D.C.

TAMAYO S. Carlos Mario. Evaluación de las necesidades, capacidades y perspectivas de producción más Limpia en. Coordinación del Programa Producción más Limpia, Ministerio del Medio Ambiente. Colombia.

VILLEGAS S, et al. Ciclo de vida de las políticas públicas. 2007

WORLD BANK. National Environmental Strategies: Learning from Experience. 1995

ZAPATA CORTES Olga Lucía. Algunos elementos conceptuales y metodológicos en torno a las políticas públicas. Escuela de gobierno y políticas públicas de Antioquia