



**FACULTAD DE  
GOBIERNO**  
UNIVERSIDAD DE CHILE

**ESTRATEGIAS GERENCIALES E IMPLEMENTACIÓN POLÍTICA PÚBLICA EN  
GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS**

**EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE QUILICURA, REGIÓN  
METROPOLITANA, AÑOS 2018 Y 2019**

**AFE PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER  
EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA**

**PILAR OGALDE ARENAS**

**PROFESOR GUÍA:  
LUIS GARRIDO VERGARA**

**Santiago de Chile, año 2024**

***Dedicado a los amores de mi vida, mi hija María José, mi mayor inspiración y  
a Eduardo, por su apoyo y amor incondicional***

## **RESUMEN**

La mayoría de las comunas del país manejan sus residuos sólidos a través de métodos tradicionales de disposición final, sin embargo, luego de la promulgación de la Ley REP en 2016, Chile fue adoptando una gestión residuos sólidos orientada hacia una economía más sustentable y circular. En este contexto, el Ministerio del Medio Ambiente comenzó a implementar políticas públicas en esta área, una ellas fue la "Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021".

El objetivo de la presente investigación fue analizar la relación entre las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria del proceso de implementación de la política pública de Residuos Sólidos de la R.M., estudiando el caso de la Municipalidad de Quilicura, años 2018 y 2019. Los resultados proporcionaron una visión sobre las estrategias gerenciales y la implementación de políticas públicas relacionadas con la gestión de residuos sólidos en la Municipalidad de Quilicura. Utilizando la metodología narrativa (Barzelay y Cortázar, 2004), se evidenció que las estrategias gerenciales aplicadas en la implementación de la política pública fueron mayormente emergentes, influidas por el paradigma de la Nueva Gestión Pública. A su vez, se observó un menor desarrollo del paradigma Nuevo Servicio Público, especialmente en términos de prácticas de gobernanza en la gestión de residuos sólidos.

**PALABRAS CLAVES:** Política Pública en Gestión de Residuos Sólidos, Gerentes Públicos, Estrategias Deliberadas y Estrategias Emergentes, Nueva Gestión Pública (NGP), Nuevo Servicio Público (NSP), Gobernanza.

## **ABSTRACT**

Most of the communes in the country, manage their solid wastes through traditional methods of final deposition, although, after the law REP in 2016 was promulgated, Chile was adapting a process of solid waste, aiming to a sustainable and circular economy. In this context, the Environmental Ministry started to apply public policies in this matter, one of them was “Regional Strategy of Solid Waste in the Metropolitan Region, 2017-2021”

The aim of this research was to analyze the relationship between the management strategies of public managers and the trajectory of the implementation of the public politics process of the solid waste in the Metropolitan Region, studying the case of the City Council of Quilicura, in the years 2018 and 2019.

The results gave us a vision about the management strategies and the set up of public policies related to the solid waste management in the City Council of Quilicura. By using the narrative methodology (Barzelay and Cortázar, 2004), it showed up that the management strategies in the implementation of the public policies, were mostly emerging, influenced mainly by the New Public Management paradigm. At the same time, a fewer development in the Public Service paradigm was observed, specially in command practises terms in the management of solid waste.

**Key words:** Public Policies in Solid Waste Management, Public Managements, Deliberated Strategies and Emerging Strategie, New Public Managements, New public Service, Governance.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
1. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA .....	11
1.1.- Gestión Pública y la Evolución de sus Paradigmas .....	11
1.2.- Proceso de Implementación de Políticas Públicas.....	15
1.3.- Gobernanza en Gestión de Residuos .....	19
1.4.- Estrategias Gerenciales y Gobernanza en la Gestión de Residuos.....	20
2. DISEÑO METODOLÓGICO .....	23
2.1.- Pregunta de Investigación .....	28
2.2.-Objetivos.....	28
2.2.1.- Objetivo General.....	28
2.2.2.- Objetivos Específicos .....	28
3.- CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	29
3.1.- Definición de Caso Estudio de referencia .....	29
3.2.- Contexto Normativo, Política Pública Regional en Materia de Residuos y Contexto Institucional.....	32
4.- RESULTADOS.....	37
4.1.- Relato del caso .....	37
4.1.1.- Comenzando con la ejecución de la política pública en gestión de residuos en la comuna de Quilicura.....	37
4.1.2.- Implementando infraestructura para el reciclaje en Quilicura iniciativa “Santiago Recicla” .....	42
4.1.3.- Buscando erradicar vertederos ilegales de residuos sólidos (VIRS) ...	47

4.1.4.- Cambiando las prioridades del municipio por hechos coyunturales ....	49
4.2.- Análisis del Caso .....	52
4.2.1.- De la Definición y Clasificación de las Estrategias Gerenciales Aplicadas en la Trayectoria del Proceso de Implementación de la Política Pública en Gestión de Residuos Sólidos .....	52
4.2.2.- Análisis de la relación entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública y Nuevo Servicio Público en las estrategias gerenciales adoptadas en el proceso de implementación de la política de gestión de Residuos Sólidos ....	59
4.2.3.- Práctica de gobernanza de la Municipalidad de Quilicura, para gestionar los residuos sólidos domiciliarios, según la Estrategia Regional de Residuos Sólidos, años 2018 y 2019.....	62
<b>5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>66</b>
6.- BIBLIOGRAFÍA .....	71
7.- ANEXOS .....	75
ANEXO N° 1: Entrevista a participantes de la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos a nivel regional y local .....	75
ANEXO N° 2: Estructura narrativa .....	77
ANEXO N° 3: Listado de entrevistados.....	78

## **ÍNDICE DE TABLAS**

<b>Tabla N° 1.</b> Tipologías de Políticas Públicas .....	15
<b>Tabla N° 2.</b> Resumen Implementación de Política Pública en Gestión de Residuos y Estrategias Utilizadas .....	55

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

<b>Figura N° 1.</b> Secuencia Investigación Cualitativa .....	23
<b>Figura N° 2.</b> Estructura Narrativa.....	26
<b>Figura N° 3.</b> Pirámide Manejo Jerarquizado de Residuos Sólidos .....	35

## **ÍNDICE DE IMÁGENES**

<b>Imagen N° 1.</b> Ubicación de la Comuna de Quilicura.....	29
--	----

## INTRODUCCIÓN

Los residuos se han transformado en un problema que afecta las sociedades modernas, Chile no es la excepción. En la gran mayoría de las comunas de la Región Metropolitana de Santiago, el manejo de los residuos sólidos se realiza mediante la gestión tradicional enfocada en su disposición final, la cual considera en su operatividad sólo los aspectos de generación, recolección, transporte y disposición final (Ministerio del Medio Ambiente, 2010).

Tradicionalmente, las políticas públicas relacionadas con la gestión de los residuos sólidos, han generado una solución sanitaria para la disposición final. Esta visión se ha ido transformando, a partir de la publicación de la “Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje” (Ley N ° 20.920. 2016, en adelante Ley REP).

Según el Ministerio del Medio Ambiente (2017), a partir de la publicación de la Ley REP, Chile se transformó en un país pionero en Latinoamérica en materias de Residuos Sólidos, con una gestión más integral, orientada a una economía más sustentable y circular. Asimismo, la institucionalidad ambiental chilena, comienza a dictar políticas públicas en materia de residuos, una de ellas fue la “Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021”; Secretaria Regional Ministerial de Medio Ambiente Región Metropolitana (SEREMI R.M. de Medio Ambiente, 2017). Esta política, tenía como fin, constituirse en una guía en la Gestión de Residuos Sólidos en la Región Metropolitana, considerando como principal eje de acción la “Estrategia Jerarquizada en la gestión de Residuos Sólidos”.

La “Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021” fue una política pública que tenía como lineamientos: velar por el adecuado manejo de los residuos sólidos valorizables y no valorizables; prevenir y reconvertir vertederos ilegales de residuos sólidos y definir mecanismos para obtener y difundir información confiable y oportuna para la gestión eficiente de residuos sólidos (Secretaria Regional Ministerial de Medio Ambiente Región Metropolitana, 2017).

La implementación de dicha estrategia ha sido disímil por las instituciones encargadas por Ley gestionar los residuos sólidos, es decir, los 52 municipios existentes en la Región Metropolitana de Santiago, lo anterior, según lo normado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que determina que es función privativa del Municipio el aseo comunal, a saber, recolección, transporte, disposición intermedia y final de residuos sólidos u otro tipo de manejo de residuos que realice el Municipio (LOCM N° 18.695, 2006). En este sentido, la presente investigación busca establecer una relación entre los resultados de la implementación de dicha política pública analizando el caso de un municipio de la región metropolitana de Santiago y las estrategias gerenciales usadas en dicho proceso, además de la influencia que ejercieron los paradigmas asociados a la Nueva Gestión Pública (en adelante NGP) y Nuevo Servicio Público.

La NGP es un enfoque que fue adoptado en Chile, en la década de los noventa, a través de la política de modernización del estado. La NGP buscó una mayor eficiencia del Estado y más cercanía hacia las necesidades de los ciudadanos (Pliscoff, 2017); está basado en la teoría económica, donde un rol fundamental lo tiene el “tomador de decisión”. Es bajo el paradigma de la NGP nace el concepto de “gerentes públicos”, entendido como visionarios, innovadores y estrategias que buscan generar “valor público”. El Gerente Público debe dar respuesta a los principios de la NGP, basado en la eficiencia, gestión por resultado y mayor discrecionalidad (Hood, 1991). El rol del “gerente público”, -quienes lideraron la implementación de la política pública- para el caso de los municipios chilenos, sin duda fue fundamental en los resultados obtenidos.

Por otra parte, el Nuevo Servicio Público presenta una visión más horizontal para la toma de decisiones, siendo fundamental la incorporación de actores de la sociedad civil. Está inspirado en el modelo de “Gobernanza” que según Peters (2005) demanda involucrar directamente a la ciudadanía en las acciones del gobierno y en la definición de las políticas públicas; este concepto se considera más democrático. A la luz de los tiempos actuales la ciudadanía demanda más transparencia y gobernanza. En la presente investigación, los conceptos de “gerente público” y

“gobernanza” serán fundamentales en el análisis de la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos en un municipio de la Región Metropolitana de Santiago.

El objetivo esta Actividad de Formación Equivalente (AFE) fue *“Analizar la relación entre las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria del proceso de implementación de la política pública Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021; Caso: Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago, Años 2018 y 2019”*.

Asimismo, se analizó la política pública en comento, a través de la definición y clasificación de las estrategias gerenciales que se aplicaron en la trayectoria del proceso de implementación, la relación de los paradigmas de la Nueva Gestión Pública y Nuevo Servicio Público y las estrategias gerenciales adoptadas en dicho proceso, para luego determinar la gobernanza de la Municipalidad de Quilicura, para gestionar los Residuos Sólidos Domiciliarios, según la Estrategia Regional de residuos sólidos, para los años 2018 y 2019.

Los resultados de la investigación proporcionaron una comprensión integral de las estrategias gerenciales y la implementación de políticas públicas en la gestión de residuos sólidos en el Municipio de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago. El estudio, a través de la aplicación de la metodología narrativa propuesta por Barzelay y Cortázar (2004) descubrió que las estrategias gerenciales utilizadas en la implementación de la política pública fueron principalmente emergentes, es decir, los gerentes públicos tomaron decisiones adaptativas en base a escenarios cambiantes, las que estaban influenciadas especialmente por el paradigma de la Nueva Gestión Pública, observándose un menor desarrollo del Nuevo Servicio Público, principalmente en la práctica de Gobernanza en la gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios.

Esta actividad de formación equivalente también proporcionó conocimientos sobre los desafíos enfrentados en la implementación de políticas públicas. El estallido social a finales de 2019 y la pandemia de COVID-19, fueron eventos que cambiaron

las prioridades del municipio para dar respuesta a las necesidades sociales y de salud inmediatas de la población, afectando la implementación de las políticas de gestión de residuos. Esto subraya la necesidad de flexibilidad y adaptabilidad en la implementación de políticas públicas.

Estos hallazgos tienen importantes implicaciones para los gerentes públicos, los responsables de las políticas y los investigadores en el campo de las políticas públicas y la gestión de residuos.

## **1. MARCO TEÓRICO Y REVISIÓN DE LA LITERATURA**

En la presente sección se exponen las contribuciones teóricas sobre políticas públicas y su proceso de implementación, a través de la revisión de literatura relacionada con los siguientes temas: **Gestión Pública y la Evolución de sus Paradigmas; Proceso de Implementación de Políticas Públicas; Gobernanza en Gestión de Residuos; Estrategias Gerenciales y Gobernanza en la Gestión de Residuos.**

### **1.1.- Gestión Pública y la Evolución de sus Paradigmas**

El paradigma clásico de la Gestión Pública surge como una diferenciación de la política versus la administración pública, este enfoque se basaba estrictamente en la normativa vigente y en los estatutos, este paradigma se centra en la burocracia, que según Weber (1921), sus principales características son: jerarquía de autoridad, división sistemática del trabajo, rutinas y procedimientos estandarizados y normas preestablecidas por escrito. Según Weber, la burocracia es un sistema que asegura la neutralidad, meritocracia y el trato equitativo de las administraciones públicas, todo esto, promueve la certeza jurídica, que es un elemento que favorece el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, el paradigma clásico de la Administración Pública no abordaba la discusión sobre una mayor democracia, transparencia o participación ciudadana en la toma de decisiones, dada su rigidez normativa; tampoco fomentaba la innovación en pro de generar “valor público para la ciudadanía”. La Nueva Gestión Pública (NGP) surge como parte del paradigma neoliberal, luego de la visión científica y enfoque heterodoxo de la Administración Pública. La NGP busca una mayor eficiencia del Estado y más cercanía hacia las necesidades de los ciudadanos, vistos como clientes en búsqueda de mejor atención (Pliscoff, 2017). La NGP es mirada como un enfoque más sofisticado, basado en la teoría económica, donde un rol fundamental lo tiene el “tomador de decisión”, considerado como un estratega, además, la NGP busca la eficiencia, eficacia y gestión por resultados.

Hood (1991) expone los componentes doctrinales de la NGP, estos son: i) *profesionalismo en el sector público*, responsables técnicos debidamente asignados para llevar la accountability; ii) *normas y medidas explícitas de rendimiento*, rigurosidad extrema en el cumplimiento de los objetivos “mirada dura”; iii) *mayor énfasis en el control de resultados* -más que en el procedimiento; iv) *mayor desagregación de las unidades del sector público*, que busca fomentar la descentralización y mejorar la eficiencia del Estado; v) *mayor competencia del sector público*, al aumentar la competencia entre los distintos sectores públicos se obtienen mejores resultados; vi) *prácticas del sector privado replicadas al sector público*, necesidad de utilizar herramientas del sector privado en el ámbito público; vii) *disciplina y parsimonia en el uso de los recursos públicos*, que en términos simples significa hacer más con menos.

Las doctrinas principales de Hood, que fundamentaron la Modernización del Estado de Chile, son: contractualización (externalización de servicios públicos); discrecionalidad (entregar mayor libertad de acción para la toma de decisiones- Gerentes Públicos) y gestión por resultados (lógica de remuneraciones variables por desempeño).

Es bajo el paradigma de la NGP que nacen los conceptos de “valor público” y “gerentes públicos”. El “valor público” está muy vinculado con la Gerencia Pública; según Moore (1998), el directivo público debe producir “valor público”, es decir, aumentar la calidad de los servicios proporcionados por el Estado a la ciudadanía, en busca de más bienestar para la sociedad, fomentando la creación de políticas públicas que resuelvan los problemas públicos que aquejan a la población. El gerente público debe evaluar periódicamente los resultados de su gestión, aumentar la proactividad y creatividad con el fin de maximizar los beneficios para todos los actores involucrados.

Sin embargo, Moore indica que resulta complejo generar y medir el “valor público”, dadas las siguientes limitantes: i) *las decisiones deben tener un soporte legal y administrativo*; ii) *contar con apoyo político*; iii) *valorización de la ciudadanía*, visto

como la satisfacción de sus clientes (Moore, 1998). Además, este autor sugiere la importancia de cuestionarse periódicamente el valor de las actividades públicas, con el objetivo de evaluar los resultados de su gestión, aumentar la proactividad y creatividad de los directivos con el fin de maximizar los beneficios para todos los actores involucrados.

Por otra parte, los Gerentes Públicos, según Moore (1998), se pueden definir como visionarios e innovadores, se pueden concebir más como estrategas que como técnicos. El Gerente Público debe dar respuesta a los principios de la NGP, es decir, su cometido es adoptar el estilo propio del sector privado, basado en la eficiencia y la gestión por resultado (Hood, 1991). De esta forma, se produce un cambio desde un burócrata, propio de la Administración Pública clásica; a un gestor, con una mayor libertad de acción y discrecionalidad, donde prima la idea “dejar que los gestores gestionen” propuesta por Hood (1991). Esto último, refuerza el rol central de directivo público en desarrollo del Servicio Público, lo anterior, implica definir indicadores para la medición de su desempeño y tomar medidas control de gestión. Es decir, se introducen a lo menos un control propio del Mercado en la función pública, es decir, el principio de competencia, con el objetivo de controlar el interés propio del burócrata en busca de una mayor eficacia (Garrido-Vergara, 2022).

La lógica de gestión por resultados buscó promover un estado más eficiente; sin embargo, autores como Merton (1999), cuestionan la gestión por resultados, primero porque los resultados no pueden anteponerse a la razón básica de una entidad del Estado: a saber, entregar Servicio Público, y, segundo porque puede originar un desplazamiento de metas del burócrata, el cual podría buscar con mayor interés el resultado, sin miramiento en el procedimiento. Por ello, Pliscoff, (2017) resalta la importancia de un sistema de control de gestión adecuado, que busque un real impacto en la actuación.

Según Garrido-Vergara (2022) el rol del gerente público se puede concebir en tres planos: *Información*: el directivo público tiene un rol clave en torno a la comunicación tanto interna como externa de la organización; *Gestión del Personal*: lidera los

equipos de trabajo con el fin de empoderarlos y crear un buen clima laboral y *Acción*: el gerente público cumple funciones de gestionar proyectos, resolver contingencias, negociar y generar alianzas, con el objetivo de potenciar el servicio que lidera.

El rol del “gerente público”, para el caso de los municipios chilenos -es decir, directivos- sin duda ha sido fundamental en la implementación de las políticas públicas, en particular para la política pública sobre gestión de residuos sólidos domiciliarios para la Región Metropolitana de Santiago.

El paradigma del Nuevo Servicio Público se fundamenta en la teoría democrática, considera una multiplicidad de actores y áreas del conocimiento (positivismo, interpretativo, crítico y postmoderno), promueve la participación ciudadana (Denhardt & Denhardt, 2000) y busca resultados en distintos aspectos, tales como: generar crecimiento económico, buscar acuerdos desde distintas áreas (política, sociológica, deliberativa), lo anterior, en busca de un Estado que entregue mayor bienestar a los ciudadanos. El Nuevo Servicio Público presenta una visión más horizontal para la toma de decisiones, siendo fundamental la incorporación de actores de la sociedad civil. Este paradigma está inspirado en el modelo de Gobernanza que según Peters (2005) demanda involucrar directamente a la ciudadanía en las acciones del gobierno y en la definición de las políticas públicas; este concepto, constituye un modelo para conducir los destinos de los estados de las sociedades, siendo más democráticos, los grupos de interés se empoderan y pueden tener un mayor sentido de pertinencia en el rol público.

El Nuevo Servicio Público, al empoderar a la ciudadanía en la toma de decisiones, que son cada vez más horizontales, están constantemente siendo evaluados por el escrutinio popular, y, en consecuencia, necesariamente deben ser más accesibles y sensibles a las demandas y necesidades de los ciudadanos, por lo que deben responder a la confianza política otorgada, tema que debe ser reforzado en periodos coyunturales como crisis políticas, económicas o sanitarias. Un gobierno que cumpla con estas características está fundando las bases para la Gobernanza Democrática. (Ramírez-Alujas, 2022).

## 1.2.- Proceso de Implementación de Políticas Públicas

Existen una gran cantidad de autores que definen política pública, para Lahera (2004, pp 8) una política pública *“corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”*, por su parte, Subirats y Gomá (1998, pp 14), mencionan que *“las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto... ”*, Roth (2002, pp 19), indica que *“las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de reglas del juego”*.

Al revisar a distintos autores, queda claro que una política pública es un conjunto de acciones predeterminadas que buscan dar solución a un “problema público”, el que, por consenso, debe ser abordado y solucionado por el Estado.

Por otra parte, con el objetivo clasificar las políticas públicas, Lowi (64,72,95), distinguió cuatro tipologías, a partir del cruce de dos variables indicativas: la coerción pública indirecta v/s la coerción pública directa. Lo anterior, se puede observar en la siguiente tabla.

**Tabla N° 1. Tipologías de Políticas Públicas**

Tipo de política	Definición	Nivel de Coerción
Regulatorias	Define límites de comportamiento individual y colectivo	Coerción directa e inmediata, políticas de protección en distintas materias
Distributivas	Distribuyen recursos públicos	Coerción indirecta y lejana, como subsidios o construcción de infraestructura local

Redistributivas	Cambia la distribución de recursos públicos	Coerción directa e inmediata, busca mayor bienestar social
Constitutiva	Creación o modificación de instituciones estatales	Coerción indirecta y lejana, modificación legislativa

Fuente: *Elaboración Propia a partir de Lowi, citado en Roth (2002).*

Por otra parte, distintos autores, han propuesto el ciclo o etapas de las políticas públicas, que busca ordenar en una secuencia lógica, el complicado proceso de formulación e implementación de la política pública. Es así como Jones (1970), define cinco fases en el ciclo de una política pública, estos son: *identificación de un problema público* (demanda de acción pública); *formulación de soluciones* (discusión de alternativas); *toma de decisión* (o diseño de la política pública); *implementación* (ejecución e impacto en el territorio) y *evaluación* (acción política de monitoreo o reajuste). Cabe mencionar que autores como Sabatier (2007), critican la propuesta del ciclo de las políticas públicas, aludiendo a que simplifica en exceso el fenómeno, además de dejar fuera otras variables que pueden incidir en el ciclo de vida de dichas políticas públicas.

A continuación, se desarrollará el proceso de implementación de las políticas públicas, a través de la propuesta de distintos autores, esta etapa en el ciclo de las políticas públicas resulta muy relevante para la presente investigación. Según Roth (2002), la implementación de las decisiones públicas no es un problema exclusivamente administrativo, sino que es una etapa fundamental, dado que en esta etapa donde la política pública: *“hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y palabras, se transforma en hechos concretos.”*(Roth, 2002 Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación, pp 107). Roth, advierte que bajar el perfil a este proceso, es olvidar que la implementación determina el resultado de una decisión política.

Por su parte, Osorio y Vergara (2016), indican que la implementación es un momento decisivo en el ciclo de una política pública, por ello, es necesario analizar y comprender las variables que influyen en la concreción de los programas y

políticas en los resultados esperados. Distintos autores, plantean una diferenciación clásica de los tipos de implementación de las políticas públicas, que tiene relación con la concepción utilizada para su ejecución práctica. Estos enfoques son: *top-down* o enfoque descendente y *bottom-up* enfoque ascendente. (Harguindéguy, 2013).

El enfoque *top-down* o descendente, corresponde a la visión tradicional del trabajo administrativo ejecutado desde arriba (*top*) hacia abajo (*down*) o desde el centro hacia la periferia. Según Osorio y Vergara (2016) es fundamental que en proceso de implementación exista una coherencia en los objetivos planteados por la autoridad, los implementadores y beneficiarios. Bardach (1977), indica que la implementación *top-down* se puede considerar como un “juego” en donde los participantes actúan conforme su estrategia, con el fin de determinar estructuras de juegos en busca del resultado deseado, Sabatier y Mazmanian (1980), indican que una implementación de un “nivel *top-down*” se toma a partir de una decisión política.

Este enfoque tiene como principios, los siguientes: superioridad jerárquica de la autoridad, separación entre el universo político y administrativo, y finalmente la búsqueda de la eficiencia. (Mery y Thoening, 1992, citado en Roth, 2002).

En este enfoque existe una separación entre la etapa política, es decir, el diseño de la política pública y la implementación, a saber, etapa técnica que es desarrollada por procedimientos y estructuras administrativas. En síntesis, la implementación de políticas públicas *top-down* es decidida por autoridades políticas, que imparten las instrucciones, para que los funcionarios de la administración pública las realicen. Bajo este enfoque, los canales de información ciudadana son bajos o prácticamente inexistentes. Esta visión ha sido criticada en la literatura, principalmente porque: el proceso de formulación se fundamenta en escenarios normativos presentes sin considerar otras variables; se basa en temas administrativos, restando importancia a los aspectos políticos y finalmente, esta visión ha dado más importancia en los hacedores de la política (*policy maker*) como actores claves, dejando de lado a los actores locales, que tienen experiencia y conocimiento del territorio y los problemas

que los afectan, en este sentido, están en una mejor posición para incidir en la política pública, pese a ello, este enfoque ve a los actores locales como impedimentos para una implementación exitosa (Knill y Tosun, 2012, citado en Osorio y Vergara, 2016).

Por su parte, el enfoque *bottom-up* o ascendente, a diferencia de la visión *top-down*, se presenta como una forma imparcial de ejecutar una política pública, desde el punto de vista de la población objetivo y los prestadores de servicios. Distintos autores mencionan que este enfoque es una alternativa frente a las falencias que evidencian los procesos de implementación tradicionales (*top-down*). La implementación *bottom-up* ocurre en dos niveles, estos son: macro implementación y micro implementación. El primero se refiere a los actores céntricos que elaboran la política pública; el segundo, dice relación con el cómo las organizaciones locales reaccionan a los planes del nivel macro. (Berman, 1978, citado en Osorio y Vergara, 2016).

Según Lipsky (1980), uno de los elementos centrales del enfoque *bottom-up* es el personal que se encarga de aplicar la política; es decir, los “burócratas nivel calle” (*street-level*); estos son los «*proveedores directos de los servicios públicos a los ciudadanos y, como tales, también coautores de las políticas que aplican*» (Harguindéguy, 2013).

Los burócratas nivel calle se caracterizan por una serie de similitudes para enfrentar su trabajo, como la improvisación, capacidad de aprendizaje y escasez de recursos. También, pueden verse expuesto a una gran demanda por parte de los usuarios beneficiarios del programa público, sin dar necesariamente una respuesta exitosa. Por lo anterior, resulta complejo medir el desempeño de estos funcionarios, lo que Harguindéguy, (2013) expone de la siguiente forma: los *street-level* pueden presentar metas ambiguas, vagas y a veces en conflicto, lo que conlleva que el desempeño hacia el logro de estos sea difícil de cuantificar. Lo expuesto, en relación al rol del burócrata nivel calle, es pertinente para el enfoque de la presente investigación.

Estos enfoques resultan relevantes en relación a los gobiernos locales, dado que las decisiones directivas o gerenciales se ven muy influenciadas por los tipos de implementación de políticas públicas, es decir; tipo top down o *botton-up*. Según Aguilera (2015) citando a Elmore (1979-1980), indica que estas miradas no necesariamente son opuestas, incluso pueden complementarse.

### **1.3.- Gobernanza en Gestión de Residuos**

El concepto gobernanza, nace del paradigma del Nuevo Servicio Público, demanda involucrar directamente a la ciudadanía en las acciones del gobierno y en la definición de las políticas públicas, se considera más democrático al fomentar el empoderamiento y la participación de la comunidad (Peters, 2005). Es así, que gobernanza implica tomar las decisiones considerando las relaciones entre el gobierno, los ciudadanos y los diferentes actores sociales, con una gestión más participativa y transparente. Las políticas públicas diseñadas en el marco de gobernanza generan más sentido de pertenencia en la comunidad beneficiaria.

Para el caso de la gestión de residuos en Chile, se podría entender por gobernanza, al conjunto de normativas, políticas públicas, procesos, programas e institucionalidad que rigen el manejo de los residuos en el país. En esto contexto, la gobernanza busca garantizar una gestión eficiente y sostenible de los residuos, incorporando la participación de múltiples actores y asegurando la protección del ambiente y la salud de las personas (MMA, 2020).

Es posible entender por gobernanza al conjunto de procesos -formales e informales- que incluye normas y valores, comportamientos y modalidades organizativas, por medio de los cuales, los ciudadanos, las organizaciones y otros diversos grupos de interés, articulan sus inclinaciones, diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones.

La gobernanza para la gestión de los residuos sólidos en Chile involucra participación de diferentes grupos de interés, como el gobierno central, los gobiernos regionales y municipales, las empresas e industrias, la sociedad civil y

los ciudadanos. En este sentido, resulta fundamental la colaboración de los distintos grupos de interés en las políticas públicas vinculadas a residuos, su implementación y la supervisión de las actividades relacionadas con la gestión de residuos.

Además, se han establecido Políticas Públicas en estas materias, como la “Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021” (SEREMI MA, 2016), el “Plan Nacional de Gestión de Residuos” (MMA, 2018) y la Hoja de Ruta para un Chile Circular (MMA, 2021), que buscan orientar y promover una gestión de residuos más sostenible, promoviendo el uso eficiente de los recursos y la minimización de los impactos ambientales de los residuos.

En resumen, la gobernanza para la gestión de residuos en Chile implica la regulación y participación de múltiples actores para asegurar una gestión eficiente y sostenible de los residuos, en consonancia con los principios de protección ambiental y salud pública. Cabe hacer mención, que la gestión de residuos sólidos es un problema público, que, en el caso de ser mal diseñada e implementada, afectará directamente la calidad de vida de la población, por ello, fortalecer la gobernanza en esta materia, resulta fundamental.

#### **1.4.- Estrategias Gerenciales y Gobernanza en la Gestión de Residuos**

Es necesario abordar las estrategias gerenciales que inciden en el proceso de implementación de una política pública y cómo dichas estrategias podrían influir en la gobernanza en la gestión de residuos sólidos, Mintzberg (1978) indica que el término estrategia ha sido definido de diferentes formas, sin embargo, la estrategia tiende a ser concebida como un plan que incorpora las principales metas y políticas de una firma; los planes, según este autor, tienen características basadas en un objetivo, además, de anticiparse a las acciones para las que son destinadas. (Mintzberg, 1987).

Cabe mencionar, que la literatura en torno al tema de estrategias es más bien teórica y diversa, para efectos de la presente investigación, se presentarán brevemente dos concepciones de estrategias propuestas por Mintzberg, con sus

respectivos acercamientos en torno a las decisiones gerenciales y la gestión de residuos sólidos.

Minztberg (1985) indica que la estrategia gerencial dice relación con el conjunto de acciones y decisiones que los gerentes toman para lograr los objetivos de una organización. Este autor postula que las estrategias se pueden desarrollar en dos niveles: deliberada y emergente.

La estrategia deliberada corresponde a la planificación consciente y premeditada de los gerentes que establecen metas, identifican los recursos necesarios y se diseñan los procesos para alcanzar los objetivos deseados. Esto implica la elaboración de planes estratégicos, la asignación de recursos y la toma de decisiones a largo plazo (Mintzberg, 1985). En oposición, la estrategia emergente se desarrolla a medida que los gerentes se adaptan a las circunstancias cambiantes y van tomando decisiones sobre la marcha, decir, se desarrolla de manera más orgánica y adaptativa. Los planes pueden ajustarse y modificarse según las necesidades y oportunidades que surjan, y la estrategia se va moldeando en respuesta a las circunstancias emergentes (Ídem).

Siguiendo con el mismo autor, da cuenta que una estrategia adecuada facilita el ordenamiento y la asignación de recursos, con el objetivo de dar cumplimiento a los objetivos de la organización, además de anticiparse a los cambios del entorno.

El gerente público, según Cortázar (2006) a cargo del proceso de implementación, debe ser capaz de identificar oportunidades o generar dichas oportunidades, a través de resolución de problemas, experimentación, adaptación progresiva de las rutinas o el aprendizaje de otras organizaciones. Este autor, indica que la implementación de una política pública también se ve influenciada por los valores, visiones e intereses de gerente público, es decir, se aplica el principio de la discrecionalidad propuesto por Hood (1991). Lo anterior, genera espacios de innumerables oportunidades de interacción y conflicto estratégico para un gerente público. (Cortázar, 2006)

En consecuencia, las estrategias gerenciales a utilizar en la implementación de una política pública, está distante de ser un proceso rutinario de poca importancia, y, se puede transformar en una oportunidad estratégica para el fortalecimiento de la gobernanza, motivo suficiente para que dichas estrategias sean estudiadas por los gerentes públicos y los distintos actores involucrados en la gobernanza.

Si observamos la realidad chilena, en relación a los paradigmas imperantes en la Administración Pública, es posible afirmar que prima el modelo de la Nueva Gestión Pública, donde se desarrollan ciertos tipos de estrategias que tienden a dominar, es así, que los Gerentes Públicos, definidos como visionarios e innovadores, que generan “valor público” (Moore, 1998), que adoptan el estilo propio del sector privado, basado en la eficiencia y la gestión por resultado (Hood, 1991), tienden a desarrollar estrategias deliberadas, con implementación estilo Top-Down, que pueden afectar la gobernanza.

Tema fundamental en la gestión de residuos sólidos, dado que la participación ciudadana en los procesos de discusión, diseño e implementación favorecerá el éxito de la política pública y de la consolidación en el modelo de gobernanza.

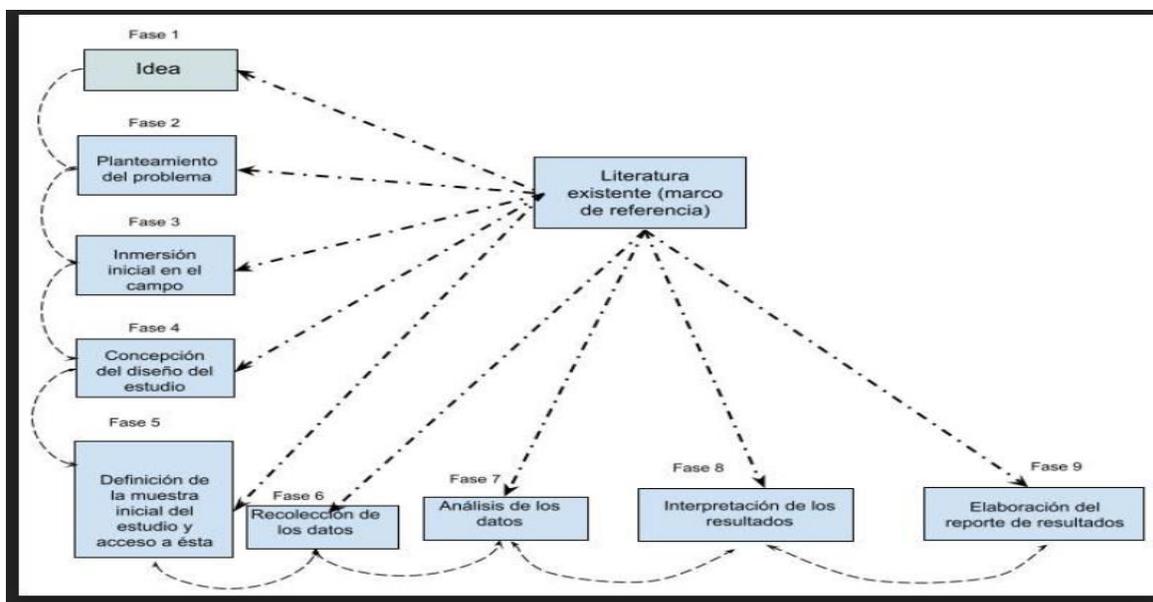
Por su parte, Garrido-Vergara (2023) indica que las estrategias emergentes, son menos rígidas y más participativas, y, esto trae como consecuencia, que los procesos de implementación sean más flexibles, y, esto favorecería la gobernanza. En este sentido, este tipo de estrategia sería la más recomendable para la gestión de residuos sólidos, considerando que las políticas públicas asociada a estas materias, son o deben ser, necesariamente comunitarias.

## 2. DISEÑO METODOLÓGICO

La presente investigación aplicó una metodología basada principalmente en el método cualitativo, según Hernández, Fernández y otros (2010), el enfoque cualitativo podría generar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos. Siguiendo con los mismos autores, indican que la técnica de recolección de datos es dinámica y "circular", donde el orden no siempre es el mismo, pues varía con cada estudio.

Para efectos de la presente investigación, que buscó "Analizar la relación entre las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria del proceso de implementación de la política pública *"Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021"*"; Caso: Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago, Años 2018 y 2019", se usó la secuencia propuesta por Hernández, Fernández y otros (2010)- ver figura N° 1- considerando, que dicha secuencia fue adaptada, según el desarrollo del estudio.

**Figura N° 1. Secuencia Investigación Cualitativa**



Fuente: Elaboración Propia en base a la secuencia propuesta por Hernández, Fernández y otros (2010), página 7.

Se revisó información secundaria (bibliografía), la que se concentró en la recopilación de antecedentes relacionados a las políticas públicas sobre los residuos sólidos domiciliarios, su panorama a distintas escalas, es decir, Regional (Región Metropolitana) y Local, las múltiples variables que influyeron en su gestión e implementación. Asimismo, se realizó una acabada revisión bibliográfica de autores que investigaron sobre los paradigmas: Nueva Gestión Pública, Nuevo Servicio Público, Gerencia Pública, Trayectoria y Estrategias de Implementación de Políticas Públicas.

Siguiendo con la técnica de levantamiento de información, se utilizó la metodología narrativa, que según Barzelay y Cortázar (2004), es adecuado al uso de técnicas de gerencia pública, este método se enfoca en los eventos, que se encadenan narrativamente dando sentido a los hechos y estableciendo relaciones de causalidad a través del relato.

Asimismo, la metodología narrativa, se aplicó para estructurar eventos o hitos y trayectoria de la política pública estudiada; para ello, se identificaron actores relevantes (mapa de actores), con la información obtenida a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas; se establecerá un relato a partir de la experiencia de dichos actores de distintos servicios asociados a la gestión de residuos sólidos y que estén relacionados con la implementación de políticas públicas en materia de residuos sólidos domiciliarios.

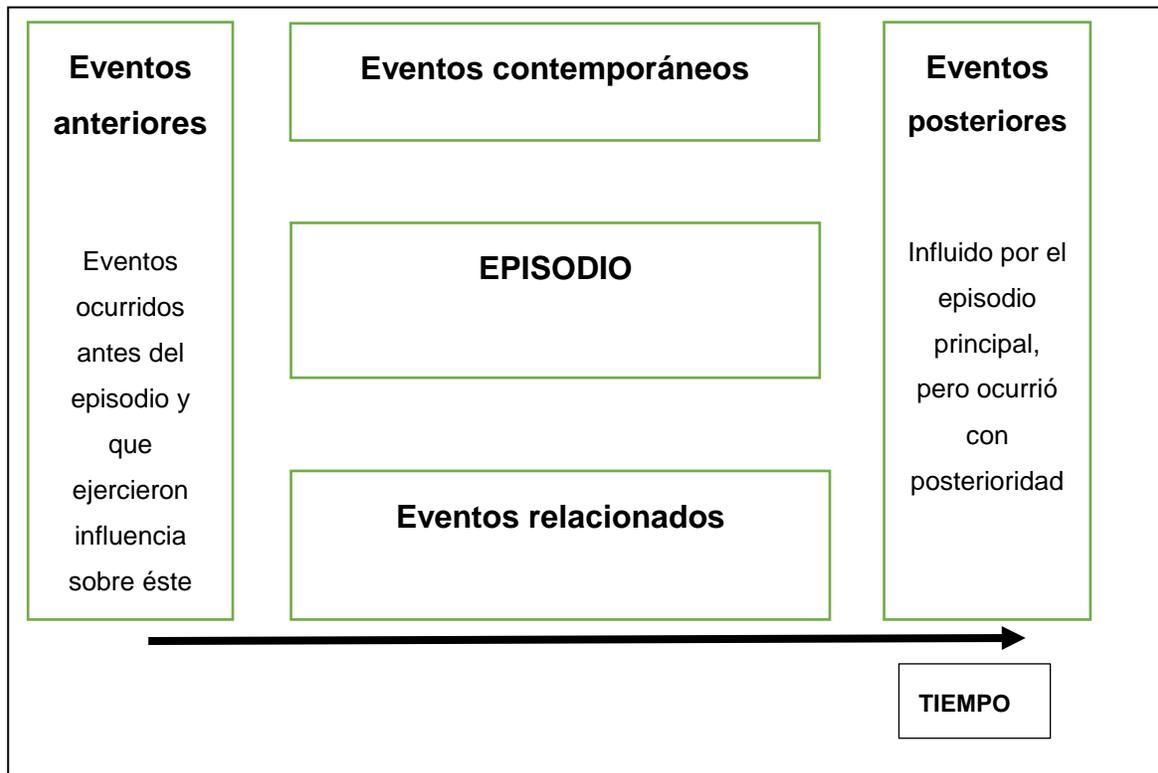
Las entrevistas a realizar tuvieron como criterios de inclusión los siguientes: ser funcionarias o funcionarios públicos en ejercicio al momento de la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos; tener a lo menos 2 años de antigüedad en el servicio público y haber participado en el proceso de implementación de la política pública en un rol de gerente público (líderes o tomadores de decisiones). Se definió una cuota teórica de 7 entrevistados de distintos servicios públicos (regionales y locales).

La información primaria generada, tuvo por objetivo de observar la situación actual del universo de estudio y se realizó dado que la revisión bibliográfica presentó ciertos límites.

Para definir y clasificar las estrategias gerenciales que se aplicaron en la trayectoria del proceso de implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos, se usó la metodología cualitativa a través de la herramienta denominada “estructura narrativa”, tal como se mencionó en los párrafos precedentes, busca establecer conexiones entre eventos particulares y los efectos que tuvieron unos sobre otros, siendo un paralelo a los estudios cuantitativos que establecen relaciones causa-efecto entre variables (Barzelay y Cortazar. 2004).

Es así, que esta herramienta permitió abordar técnicamente tres tareas: identificar distintos tipos de eventos del caso estudiado, definir las relaciones significativas entre dichos eventos a partir de la narración general y formular preguntas de investigación. Esto posibilitó la descomposición de la complejidad del caso estudiado, mediante un proceso de simplificación, lo que es muy útil para analizar las prácticas gerenciales. Lo anterior, se puede apreciar gráficamente en la figura N° 2: Estructura Narrativa propuesta por Barzelay y Cortázar (2004).

**Figura N° 2. Estructura Narrativa**



*Fuente: Elaboración Propia en base a la secuencia propuesta Barzelay y Cortázar (2004), página 27.*

Luego se analizó la relación entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública y Nuevo Servicio Público en las estrategias gerenciales adoptadas en el proceso de implementación de la política de gestión de residuos sólidos, por medio de la orientación del marco teórico de la presente investigación. Posteriormente, se buscó determinar la gobernanza de la Municipalidad de Quilicura, para gestionar los Residuos Sólidos Domiciliarios, según la Estrategia Regional de residuos sólidos, para los años 2018 y 2019; verificando la institucionalidad existente en el municipio para la gestión de los residuos sólidos, el involucramiento de actores de la sociedad civil en las acciones del gobierno local y en la definición de las políticas públicas en estas materias.

Se acotó el estudio para los años 2018 y 2019, porque están ajenos a posibles distorsiones que se podrían generar en los resultados, debido a fenómenos coyunturales ocurridos en nuestro país y a nivel mundial, como lo fueron el Estallido Social (a partir de octubre de 2019) y la Pandemia por Covid-19 (iniciándose la crisis sanitaria en Chile a comienzos del año 2020).

Lo anterior, se ejecutó aplicando técnicas de análisis de información de contenido cualitativo orientado por los eventos a relatar en la estructura narrativa.

## **2.1.- Pregunta de Investigación**

1.- ¿Cuál es la relación entre las decisiones estratégicas de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria de un proceso de implementación de una política pública?

## **2.2.-Objetivos**

### **2.2.1.- Objetivo General**

- Analizar la relación entre las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria del proceso de implementación de la política pública “*Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021*”; Caso: Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago, Años 2018 y 2019.

### **2.2.2.- Objetivos Específicos**

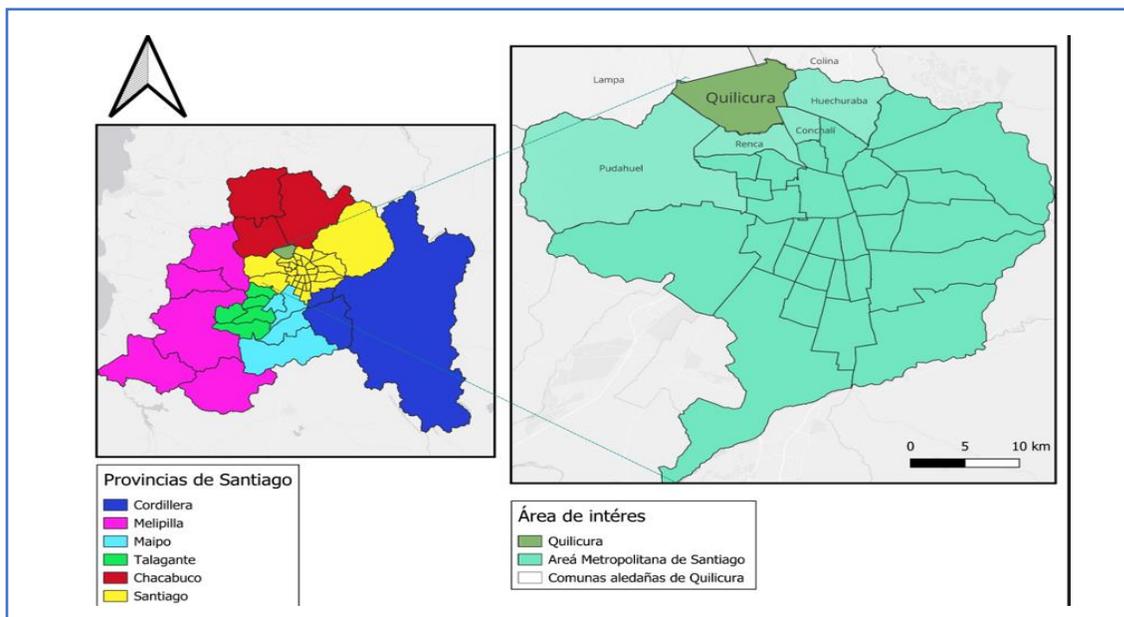
- Definir y clasificar las estrategias gerenciales que se aplicaron en la trayectoria del proceso de implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos.
- Analizar la relación entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública y Nuevo Servicio Público en las estrategias gerenciales adoptadas en el proceso de implementación de la política de gestión de residuos sólidos.
- Determinar la práctica de gobernanza de la Municipalidad de Quilicura, para gestionar los residuos sólidos domiciliarios, según la Estrategia Regional de residuos sólidos, para los años 2018 y 2019.

### 3.- CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

#### 3.1.- Definición de Caso Estudio de Referencia

La presente investigación, analiza las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria de implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos, estudió el caso de la Municipalidad de Quilicura, para los años 2018 y 2019. La comuna de Quilicura se encuentra ubicada al noroeste del valle central de la Región Metropolitana de Santiago y corresponde a una de las 52 comunas que conforman la RMS, cuenta con una superficie de 57 km<sup>2</sup> correspondiente al 0,36% de la región (Municipalidad de Quilicura, 2022.). Sus límites político-administrativos son los siguientes: al norte comunas de Colina y Lampa, al oriente comuna de Huechuraba, al poniente comuna de Pudahuel y al sur comuna de Renca. (Ver Imagen N° 1: Ubicación de la Comuna de Quilicura)

#### Imagen N° 1. Ubicación de la Comuna de Quilicura



Fuente: Elaboración Propia

Quilicura, tiene una población de 210.410 habitantes (INE, 2017) concentrando cerca del 3% de la población regional. Según los registros del INE, la población de Quilicura tuvo un aumento explosivo entre el periodo 2002-2017, equivalente al 66,3%, muy superior al crecimiento de la población a nivel nacional, es decir, un 16,3% (Municipalidad de Quilicura, 2022). Lo anterior, obedece a varios factores, tales como el cambio en la actividad económica, la que pasó de ser una comuna agrícola para desarrollar actividades económicas secundarias y terciarias, además, de ser receptora de políticas públicas habitacionales implementadas a partir de los años 80, en este sentido, Quilicura, como una de las comunas periféricas de la Provincia de Santiago, recibe una gran cantidad de viviendas sociales, erradicaciones y proyectos habitacionales de viviendas económicas.

Por otra parte, la comuna de estudio concentra el mayor polo industrial del país, así lo indican las cifras del Servicio de Impuestos Internos (SII) en 2020 el número de empresas en la comuna era de 10.863, compuesta principalmente por microempresas (58,0%), seguidas por pequeñas (17,2%), grandes (4,3%) y medianas empresas (4,2%) (Municipalidad de Quilicura, 2022). En la comuna de Quilicura se localizan grandes holdings industriales, empresariales y los mayores data center del país.

En cuanto a la organización donde se analizarán las estrategias gerenciales e implementación de la política pública estudiada, es decir, la Municipalidad de Quilicura es una *“corporación autónoma de derecho público, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas* (MINISTERIO DEL INTERIOR, Art. N°1, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades LOCM N° 18.695, 2006). La municipalidad está constituida por la alcaldesa y concejo municipal, las obligaciones y atribuciones están definidas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM, 2006).

Según el Reglamento Interno de Estructura, Funciones y Coordinación Interna de la Municipalidad de Quilicura, la estructura de la institución está conformada 20 direcciones municipales (Municipalidad de Quilicura, 2020). Dicho reglamento, fue publicado posterior a la modificación de la planta de funcionarios municipales de Quilicura, realizada el año 2018. La citada modificación creó nuevos cargos directivos y jefaturas en el municipio, lo anterior, es pertinente para la presente investigación, puesto que se incorporan nuevos gerentes públicos en la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas.

Respecto a la política pública “Estrategia Regional de residuos sólidos para la RMS”, que está asociada a una problemática ambiental, cabe mencionar que a las municipalidades les corresponde ejecutar las acciones en pos del cuidado del medio ambiente en el ámbito de su territorio (Art. N° 25, LOCM, 2006).

El Reglamento antes señalado (Municipalidad de Quilicura, 2020), indica que el cumplimiento de las funciones ambientales municipales, lo ejecuta la Dirección de Gestión Ambiental (DGA), que tiene por objetivo coordinar las acciones para asegurar un medioambiente libre de contaminación, procurando la preservación de la naturaleza, la conservación del patrimonio ambiental, el uso responsable de los recursos naturales y energéticos, minimizar los efectos de la comunidad en su entorno, cuidar y proteger la biodiversidad del territorio para transformarse en un lugar progresivamente sustentable.

El que la municipalidad de Quilicura cuente con una dirección de Gestión Ambiental, releva el interés en materias ambientales, con una institucionalidad ambiental local más robusta, en comparación con otros municipios de la RMS, por ello, se observa que el cuidado del medioambiente es una de las prioridades para la Gestión Municipal.

Por lo expuesto con anterioridad, resulta interesante analizar el caso de Quilicura, la que históricamente ha sido una comuna agrícola de carácter rural y en las últimas décadas se ha ido transformando, aumentando el uso de suelo urbano, industrial, empresarial y con un crecimiento demográfico significativo. Dicho crecimiento

poblacional, va de la mano con una serie de externalidades negativas, tales como el déficit hídrico, la contaminación de las aguas, aire y suelo, el deterioro de los humedales, creciente aumento en la generación de residuos, entre otros.

Cabe hacer mención que los aspectos vinculados a la gestión de residuos, es una de las funciones privativas de las municipalidades, es decir, es labor del Municipio el aseo comunal, la recolección, transporte, disposición intermedia y final de residuos sólidos u otro tipo de manejo de residuos de realice el Municipio. (LOCM N ° 18.695, 2006).

Según el MMA (2020) del total de los residuos sólidos generados el año 2018, el 44,9% corresponde a la Región Metropolitana, seguida por las regiones de Valparaíso con un 10,6% del total nacional y la del Biobío, con un 9,3%. Esta cantidad de generación de residuos sólidos está en directa relación con las mayores concentraciones poblacionales del país. A nivel comunal, para el año 2018, fue Puente Alto el municipio con mayor generación de residuos, seguido por las comunas de Maipú, Santiago y La Florida. En este mismo ranking, la comuna de Quilicura se encuentra en el lugar 15 de los 345 municipios del país, con una generación anual de residuos sólidos que supera levemente las 100.000 toneladas/año (MMA, 2020).

### **3.2.- Contexto Normativo, Política Pública Regional en Materia de Residuos y Contexto Institucional**

Al revisar el ordenamiento jurídico nacional, se observa que no existe una normativa exclusiva para el sector de los residuos. Por el contrario, existe una abundante normativa contenida en diversos textos con disposiciones sobre residuos de todas clases y orígenes. Asimismo, en el marco normativo chileno, se hace mención sobre los residuos sólidos domiciliarios, desde el año 1968, en el Código Sanitario, que norma los ámbitos relacionados con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes, y regula aspectos específicos asociados a higiene y seguridad del ambiente y de los lugares de trabajo (MINSAL, 2017).

En cuanto a la normativa ambiental específica, con la aprobación de la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente N° 19.300 (MINSEGPRES, 1994) se puso un foco en la protección de los recursos naturales y el desarrollo sustentable, concepto que fue definido en esta Ley; que busca lograr que el conjunto de las actividades económicas y productivas que se desarrollen en el país, procuren respetar y conservar el medio ambiente. La dictación de esta normativa ambiental resulta fundamental para la consolidación de la gobernanza en estas materias, dado que es la primera ley chilena que consagra la participación ciudadana.

La Ley 19.300 definió Instrumentos de Gestión Ambiental, tales como el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (este instrumento de gestión ambiental estableció la participación ciudadana en el marco del pronunciamiento ambiental de proyectos ingresados a Evaluación Ambiental); Promoción de la Educación y Capacitación Ambiental; Incentivos para la Elaboración de un Régimen de Beneficios y Estímulos Económicos; entre otros. Sin embargo, esta Ley no logró incorporar la totalidad de las sugerencias realizadas por los organismos internacionales sobre la normativa e instituciones ambientales en nuestro país, como la de otorgar el rango de Ministerio a la institucionalidad ambiental.

Es así, que el documento “*Evaluaciones del desempeño ambiental*”, (OCDE & CEPAL, 2005) desarrollado en el marco de la intención del país de ser parte de dicha Organización, la OCDE realizó una serie de recomendaciones al Estado de Chile, dentro de las más relevantes estaban las siguientes: desarrollar y fortalecer las instituciones ambientales a nivel nacional y regional; desarrollar y fortalecer los marcos normativos vinculados salud ambiental y cumplir los compromisos internacionales que Chile suscribió.

El país acogió las observaciones de los organismos internacionales, y en el año 2010 se promulgó la Ley 20.417 (MINISEGPRES, 2010) que creó el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). La Ley 20.417, crea nueva institucionalidad ambiental, dando una mayor jerarquía a la misma, y modificó la Ley

19.300 en diferentes materias. Se incorporaron nuevos instrumentos de gestión ambiental, como Evaluación Ambiental Estratégica, acceso a la información ambiental, y abordó someramente el tema de la biodiversidad y las áreas protegidas. Al dar mayor relevancia a la institucionalidad ambiental y al establecer mecanismos definidos por Ley, que fomentaban el acceso a la información y participación ciudadana, se avanzó hacia la gobernanza ambiental en Chile.

A las importantes modificaciones que introdujo la Ley 20.417 (MINSEGPRES, 2010) a la institucionalidad ambiental, se sumó la incorporación de manera explícita funciones directamente relacionadas con la gestión ambiental local, como son: la proposición y ejecución de medidas relacionadas con el medio ambiente; aplicación de normas ambientales; y elaboración del anteproyecto de ordenanza ambiental. En particular, las nuevas funciones se incorporaron a las Direcciones de Aseo y Ornato Municipal, transformándose en unidades de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, por lo que – en teoría- podrían ejecutar una agenda ambiental más amplia.

Cabe mencionar, que este último tema resulta relevante, desde el punto de vista de la gobernanza en la gestión de residuos sólidos, dado que otorga mayor competencia y discrecionalidad a los municipios para su manejo.

Sin embargo, las nuevas atribuciones que estableció la Ley 20.417, no estaba acompañada de transferencia de recursos, tanto económicos como técnicos, lo que se tradujo en que la agenda ambiental municipal y su implementación haya sido bastante disímil, pasando de comunas que presentan avanzadas gestiones ambientales locales, versus otras comunas, que ni siquiera han actualizado la institucionalidad ambiental local, ajustándose a lo que dictaminado por la Ley.

El año 2016, se publicó la Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje, N ° 20.920 (en adelante, Ley REP). La Ley 20.920 o Ley REP (2016), es una normativa específica referida a la gestión de residuos sólidos y tiene por objetivo disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, principalmente a través de la implementación del instrumento denominado

“responsabilidad extendida del productor”, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

A partir de la publicación de la Ley REP, la institucionalidad ambiental chilena, comienza a dictar políticas públicas en materia de residuos, una de ellas fue la política pública regional denominada: “*Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021*”, dicha política, tenía por objetivo, constituirse en una guía en la gestión de residuos sólidos, en la Región Metropolitana.

La Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la R.M. se fundamentó en la Ley REP y en la Política Nacional de Residuos 2018-2030 (MMA, 2017), en la estrategia regional de residuos se incorporó el principio de economía circular y jerarquía en el manejo de los residuos (Lo anterior, se observa en la figura N ° 3)

**Figura N° 3. Pirámide Manejo Jerarquizado de Residuos Sólidos**



*Fuente. Elaboración Propia a partir de Presentación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Sobre Ley Marco para la Gestión de Residuos, Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje.*

En cuanto a los aspectos institucionales vinculados a los residuos sólidos, fundamentales para la gestión integral de residuos, es necesario diferenciar entre las escalas de gestión: nacional, regional y local. Las escalas nacional y regional tienen que ver principalmente con la formulación de políticas, planes y estrategias sectoriales, con los aspectos legislativos y de regulación, ambientales, institucionales, entre otros.

En el ámbito nacional o regional, no existe una sola institución que lidere todos los aspectos involucrados en el manejo de los residuos sólidos; pues existe una diversidad de instituciones, las que ven el problema desde el ámbito de sus competencias. A escala local, los aspectos de gestión de residuos, dice relación con dar cumplimiento a una de las funciones privativas de las municipalidades; es labor del Municipio el aseo comunal y todo lo vinculado a la gestión de residuos sólidos. (LOCM N° 18.695, 2006).

## **4.- RESULTADOS**

En esta sección, se exponen los resultados obtenidos según la aplicación del diseño metodológico, utilizando la metodología narrativa, propuesta por Barzelay y Cortázar (2004), marco teórico y el episodio central de la investigación que tiene relación con el análisis de las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la trayectoria de implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos, estudiando el caso de la Municipalidad de Quilicura, para los años 2018 y 2019. En la primera sección de este apartado, se presenta el relato del caso, que corresponde a la unidad de análisis, que fue realizado en función de una estructura narrativa presentada en el anexo N° 2 y en el segundo punto, se realiza un análisis profundo de los hallazgos obtenidos.

### **4.1.- Relato del caso**

#### **4.1.1.- Comenzando con la ejecución de la política pública en gestión de residuos en la comuna de Quilicura**

En el año 2014, el Director de Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la Municipalidad de Quilicura (en adelante DMAO) y los profesionales de la misma dirección, se sumaron a la convocatoria realizada por la Secretaria Regional Ministerial de Medio Ambiente de la R.M., a participar en la discusión de la Ley Marco para Gestión de Residuos, al respecto, la jefa de Economía Circular y Residuos (SEREMI de Medio Ambiente R.M.) indicó que *“los municipios eran sus principales clientes”*.<sup>1</sup>, este hecho fue un punto de inflexión en la manera en que se abordaba la gestión de residuos sólidos en la Municipalidad de Quilicura y fue el comienzo de un enfoque más sistemático y proactivo para afrontar los retos asociados con el manejo de residuos sólidos, sentando las bases para la adopción de políticas públicas más robustas y efectivas en los años subsiguientes. Esto fue uno de los eventos más

---

<sup>1</sup> Entrevista N° 2

significativos y que dio origen a la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos<sup>2</sup>.

Una vez publicada la Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje o Ley REP, el año 2016, los gerentes públicos de la municipalidad, liderados por el Alcalde de Quilicura Sr. Juan Carrasco Contreras, Equipo Directivo y Profesionales de la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, ya tenían trabajo adelantado sobre los principios establecidos en la Ley REP y las responsabilidades que debían asumir los municipios en relación con esta nueva normativa y las políticas públicas derivadas de ella<sup>3</sup>.

El trabajo adelantado por el Director de la DMAO y profesionales de Medio Ambiente, tenía relación con los principios inspiradores de la Ley REP, definidos en su Artículo N° 2 (Ministerio de Medio Ambiente. 2016. Ley N ° 20.920), de ellos, el municipio de Quilicura, desde el año 2014 en adelante desarrolló el “Principio de Inclusión”, por medio de la incorporación de los recicladores de base en la gestión de los residuos valorizables, estableciendo una serie de mecanismos, primero para catastrar y posteriormente capacitar y formalizar a dichos actores.

Otro principio en que el municipio trabajó desde antes de la publicación de la Ley REP, fue el fomento a la “Jerarquía en el Manejo de Residuos”, con campañas de difusión orientadas a la comunidad local, en busca de prevenir la generación de residuos y ofrecer alternativas para reciclar en Quilicura, es así que el año 2015 se inaugura el primer punto limpio comunal para el reciclaje de residuos inorgánicos valorizables, el que estuvo a cargo de la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato<sup>4</sup>. El “Principio Participativo” también fue desarrollado en Quilicura, a través de la educación ambiental, promovida por los Departamentos de Medio Ambiente

---

<sup>2</sup> Entrevista N° 4

<sup>3</sup> Entrevista N° 7

<sup>4</sup> Entrevista N° 5

y Educación Municipal, con el objetivo de prevenir la generación de residuos y fomentar la reutilización, reciclaje y otro tipo de manejo.

Sin embargo, la sensibilidad y creciente interés por abordar efectivamente los desafíos relacionados con la generación, manejo y disposición de residuos, venía desde años anteriores, esto porque la comuna de Quilicura ha presentado un problema público permanente, asociado al deficiente manejo de los residuos sólidos, es así, que dar respuesta a este problema, al ser una función exclusiva de los municipios, lo debió asumir la Municipalidad de Quilicura, lo anterior, se vio incrementado progresivamente con el aumento explosivo de la población comunal, a partir de los años ochenta, además de ser la comuna con el mayor polo industrial a nivel nacional. Estas características comunales, traen consigo una serie de externalidades negativas, entre ellas, el aumento en la generación de residuos sólidos y la proliferación de micro basurales y vertederos ilegales (VIRS)<sup>5</sup>. En este contexto, el municipio se hizo cargo de los costos de erradicación de los micro basurales y VIRS, viéndose afectado el presupuesto municipal y la calidad de vida de los vecinos de Quilicura.

El manejo tradicional de los residuos sólidos también generó consecuencias para la comuna de Quilicura, puesto que fue en esta comuna, donde se depositaron, durante 18 años, los desechos generados por 16 municipios de la Región Metropolitana, en el ex vertedero “Cerros de Renca”, instalación para disposición final de residuos que no cumplía con toda la normativa sanitaria y ambiental, y que fue cerrado a mediados de los años noventa.<sup>6</sup> Posterior al cierre del ex vertedero, en el año 1995, comenzó la operación en Quilicura de la macro infraestructura sanitaria denominada “Estación de Transferencia de Residuos Sólidos Quilicura-ETQ”, que tenía por objetivo la recepción intermedia de los residuos sólidos domiciliarios y asimilables de las comunas integrantes del Consejo de Alcaldes

---

<sup>5</sup> Entrevista N° 5

<sup>6</sup> Entrevista N° 4

Cerros de Renca<sup>7</sup>, residuos que luego eran trasladados vía férrea para su disposición final al Relleno Sanitario Lomas Los Colorados, localizado en la comuna de Til-Til en la Región Metropolitana.

Dado el contexto comunal, la municipalidad de Quilicura, liderada por sus gerentes públicos (Alcalde, Directores de Administración, Medio Ambiente, Aseo y Ornato (DMAO), SECPLAN y profesionales del área de la Secretaria Comunal de planificación y Medio Ambiente), siempre mostraron interés por buscar alternativas para el manejo de residuos sólidos; un ejemplo de ello fue la postulación y adjudicación en el año 2015 de fondos de la SUBDERE, para la construcción de 2 puntos limpios de reciclaje de residuos inorgánicos valorizables, localizados en bienes nacionales de uso público<sup>8</sup>, lo anterior, fue promovido particularmente por el Director de la DMAO y profesionales de Medio Ambiente. Este hecho no es menor, puesto que la postulación municipal a los fondos de la SUBDERE implica que el Alcalde, deba priorizar que proyectos son de mayor interés para la comuna, y en el periodo indicado, el Alcalde privilegió la construcción de infraestructura para el reciclaje, siendo una comuna pionera en la RM en contar con este tipo de instalaciones<sup>9</sup>.

En el año 2016, el Alcalde, toma la decisión de implementar la política pública “Estrategia Regional de Residuos Sólidos, Región Metropolitana de Santiago 2017-2021”. Esta política pública *“fue un plan de acción ambicioso, que buscó ser un laboratorio de implementación de la Ley REP en la Región Metropolitana”*:<sup>10</sup> Los actores involucrados en este proceso, correspondían a distintos estamentos

---

<sup>7</sup> El Consejo de Alcaldes Cerros de Renca, es una organización de hecho que tiene como uno de sus objetivos principales, dar una solución sanitaria a la disposición final de residuos sólidos, y está compuesto por las siguientes comunas: Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, Huechuraba, Recoleta, Independencia, Colina, Lampa, Pudahuel, Quinta Normal, Quilicura, Conchalí, Cerro Navia, Lo Prado, Renca y Santiago. Fuente: <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/informe-contrato-kdm-consejo-de-alcaldes-cerros-de-renca.pdf>

<sup>8</sup> Entrevista N° 6

<sup>9</sup> Entrevista N° 4

<sup>10</sup> Entrevista N° 2

municipales, principalmente directivos (Alcalde, Administrador Municipal, DMAO y SECPLAN), profesionales (de la DMAO y SECPLAN) y técnicos (inspectores municipales de DMAO, Inspección y DOM).

Los principales lineamientos de dicha estrategia, establecidos por la SEREMI Medio Ambiente (2017), fueron: Implementar una gestión orientada a la Prevención y Valorización de los Residuos Sólidos; Prevenir y reconvertir vertederos ilegales de residuos sólidos; Velar por el adecuado manejo de los residuos sólidos no valorizables y Desarrollar mecanismos para obtener y difundir información confiable y oportuna para la gestión eficiente de residuos sólidos.

El Alcalde instruyó a los Directores de Administración, DMAO y SECPLAN, para que trabajaran en el desarrollo de a lo menos 2 líneas de acción de esta política pública, estas fueron: desarrollar una gestión orientada a la prevención y valorización de residuos sólidos y prevenir la generación de VIRS<sup>11</sup>.

La política pública “Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021”, comenzó a implementarse en la Municipalidad de Quilicura a partir del año 2017, sin embargo, el trabajo con la secretaría técnica a cargo dicha política (SEREMI Medio Ambiente), venía desde años anteriores (2015-en adelante), principalmente asociado a los deberes que definía la Ley REP para los municipios y la importancia de promover la estrategia jerarquizada de residuos sólidos<sup>12</sup>.

Los años 2018 y 2019 fueron muy significativos en cuanto a las decisiones asumidas por de los gerentes públicos municipales, es decir, Alcalde y directores de Administración Municipal, DMAO, SECPLAN y profesionales del área ambiental para la implementación de la política pública, dado que las líneas de acción eran

---

<sup>11</sup> Entrevista N° 6

<sup>12</sup> Entrevista N° 1

bastantes concretas y perseguían objetivos y resultados que fueran visibles para la comunidad.

En este sentido, los gerentes públicos municipales mencionados en el párrafo precedente, a través de distintas gestiones, fueron definiendo la habilitación de la infraestructura para reciclaje y su plan de manejo, además de coordinar acciones para controlar los VIRS en la comuna.

#### **4.1.2.- Implementando infraestructura para el reciclaje en Quilicura iniciativa “Santiago Recicla”**

Para finales del año 2016, la SEREMI M.A. de la R.M. en conjunto con el Director de DMAO y equipo profesional de la DMAO, presenta al Consejo Municipal de Quilicura, el proyecto y el plan de trabajo correspondiente a la *“Instalación de una Red de 20 Puntos Limpios en la Región Metropolitana”*, proyecto financiado por el Gobierno Regional Metropolitano y Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y enmarcado en el programa *“Santiago Recicla”*, dicho programa estaba inserto en la política pública estudiada<sup>13</sup>. El programa Santiago Recicla, tenía por objetivo aumentar el porcentaje de residuos reciclados, evitando la disposición final en rellenos sanitarios o vertederos y de esta forma mejorar la calidad de vida de los habitantes de la RMS<sup>14</sup>.

El Concejo Municipal aprueba la construcción, plan de gestión de residuos y educación ambiental comunal asociado al Punto Limpio Costanera Férrea, este tema, generaba apoyo político puesto que daba una solución alternativa al manejo tradicional de los residuos sólidos, producía ahorro por concepto de disposición final y daba la posibilidad de educar a la población sobre el manejo de residuos sólidos.

Siguiendo con el año 2016, los gerentes públicos y profesionales del municipio, es decir, el director de la DMAO, Encargada del Depto. de Medio Ambiente y

---

<sup>13</sup> Entrevista N° 1

<sup>14</sup> Entrevista N° 2

Profesionales de Medio Ambiente, estaban trabajando en el “Catastro de Recicladores de Base de la Comuna de Quilicura” con el objetivo de visibilizar a estos actores de la cadena de reciclaje e incorporarlos en los modelos de gestión de los puntos limpios comunales, bajo el principio de “reciclaje inclusivo”, establecido por la ley REP.<sup>15</sup>

Durante el año 2017, comienza la construcción del Punto Limpio “Costanera Férrea” enmarcado en la primera línea de acción de la Estrategia Regional de Residuos Sólidos, es decir: Implementar una gestión orientada a la Prevención y Valorización de los Residuos Sólidos. El mismo año, los gerentes públicos a cargo de la Administración del Punto Limpio, a saber, el director de la DMAO y Profesionales del Depto. de Medio Ambiente, deciden que el modelo de gestión de esta infraestructura para el reciclaje, responderá al principio de “reciclaje inclusivo”, es decir, que la administración estaría a cargo del municipio, pero que la trazabilidad de los residuos inorgánicos valorizables sería entregado a los “recicladores de base” de la comuna.

En este punto, fue muy significativo el catastro de “recicladores de base” realizado el año anterior y la certificación las competencias del oficio de “Reciclador”, que coordinaron los profesionales de la dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato municipal en conjunto con la SEREMI de Medio Ambiente RM, el programa “Chile Valora” y CEMPRE (Compromiso Empresarial para el Reciclaje, conformada por un grupo de empresas en buscó la incorporación de recicladores de base como gestores, basado en el principio de reciclaje inclusivo, en el marco de la Ley REP)<sup>16</sup>.

Asimismo, el año 2017, los gerentes públicos, en particular, los directores de SECPLAN, DMAO y profesionales de ambas direcciones, se debieron enfrentar a complejos desafíos en relación a la localización del punto limpio Costanera Férrea, lo anterior, porque existía poca disponibilidad de terrenos que cumpliera con los

---

<sup>15</sup> Entrevista N° 4

<sup>16</sup> Entrevista N° 7

requerimientos técnicos del proyecto y fue muy difícil obtener la aprobación de la contraparte técnica<sup>17</sup>. En este proceso, los directivos y profesionales de distintas direcciones municipales, tales como, Medio Ambiente, Aseo y Ornato, Secplan, y DOM, debieron realizar un exhaustivo trabajo de gabinete y en terreno, para buscar la mejor opción de emplazamiento del punto limpio Costanera Férrea, lo que fue una de las mayores complejidades que se presentaron<sup>18</sup>.

Para el periodo estudiado, los profesionales de Medio Ambiente y Secplan indicaron que la participación ciudadana no tenía la misma significancia que en la actualidad, que es considerada fundamental en la toma de decisiones del municipio, y, de esta forma fortalecer la democracia, mejorar la efectividad de las políticas públicas, fomentar la transparencia y co-responsabilidad, y asegurar que las decisiones del gobierno local, reflejen los intereses y necesidades de las vecinas y vecinos de Quilicura. Sin embargo, el año 2016, la decisión de localización de la infraestructura para el reciclaje, obedeció netamente a las prioridades del municipio, y se buscó el mejor emplazamiento, dentro de los limitados espacios con categoría de bienes nacionales de uso público (BNUP). Pese a lo anterior, los directivos públicos entrevistados reconocen que *“la participación ciudadana siempre puede mejorar y robustecer los diseños de proyectos.”*<sup>19</sup>

Para el caso de Quilicura, se decidió, en trabajo de gabinete, que la localización del punto limpio, sería en el mismo BNUP de una instalación deportiva significativa, también financiada por la SUBDERE, este era el polideportivo comunal<sup>20</sup>. Pese a que no se contó con un proceso de participación ciudadana, la comunidad emplazada en las cercanías del proyecto, fue informada a través de reuniones, que tenían por objetivo conocer la percepción los vecinos, sin que ello fuera vinculante.

---

<sup>17</sup> Entrevista N° 4

<sup>18</sup> Entrevista N° 6

<sup>19</sup> Entrevista N° 6

<sup>20</sup> Entrevista N° 6

Los resultados fueron favorables, puesto que la percepción generalizada de los vecinos era que estaban siendo beneficiados con la decisión del municipio, por lo anterior, no fue necesario adaptar el proyecto inicial ni su plan de manejo<sup>21</sup>.

Por otra parte, se generaron tensiones en los gerentes públicos municipales dependientes de la DMAO, dado que el año 2018, se actualizó la planta de funcionarios-proceso a cargo de una comisión integrada por la plana directiva municipal y representantes de las asociaciones de funcionarios- modificando el organigrama de la institución, creando nuevas direcciones y nuevos cargos directivos y jefaturas, lo que asignó y redistribuyó tareas y funciones en distintas materias, entre ellas, la gestión de los residuos sólidos<sup>22</sup>.

En este contexto, el Alcalde y su equipo directivo, dividió la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato (DMAO) de la siguiente forma: Dirección de Aseo y Ornato (DAO) y Dirección de Gestión Ambiental (DGA), la primera, estaba a cargo de funciones operativas en la gestión de residuos sólidos, y, la segunda, de dictar las políticas ambientales a nivel local tendientes a la protección del medio ambiente.

Además, en el año 2018, se decidió que la operación de la infraestructura para reciclaje a nivel comunal, quedara a cargo de Aseo y Ornato, esto porque *“la DAO contaba con toda la logística para gestionar los puntos limpios comunales, tales como funcionarios con experiencia, vehículos y maquinarias para realizar una gestión eficiente”*<sup>23</sup> Dichas definiciones, generaron cuestionamiento de los profesionales del depto. de Medio Ambiente, que observaron cómo los funcionarios especialistas en gestión de residuos sólidos, dependerían de la Dirección de Gestión Ambiental y se desprofesionalizó la Dirección de Aseo y Ornato, que sería la unidad a cargo de gestionar este importante servicio para los vecinos.

---

<sup>21</sup> Entrevista N° 4

<sup>22</sup> Entrevista N° 6

<sup>23</sup> Entrevista N° 4

En paralelo a la construcción del punto limpio Costanera Férrea, el municipio siguió trabajando en la red de puntos limpios y verdes instalados a nivel comunal, que a la fecha eran 6 instalaciones para reciclaje fijas y 1 punto limpio móvil. Además, el municipio, en los años 2018 y 2019, era parte de “AMUSA”, que era una asociación de municipalidades para la sustentabilidad ambiental, que dentro de sus objetivos estaba el fomento a la economía circular. En ese contexto, “AMUSA” estaba desarrollando un piloto de “reciclaje casa a casa” que buscaba generar información y caracterizar los residuos sólidos domiciliarios de Quilicura, haber sido parte de AMUSA, generó una ventaja comparativa para los directivos y profesionales especialistas del área ambiental de la municipalidad, esto porque esta asociación fue parte de la discusión de la Ley REP y de las políticas públicas que surgieron a partir de dicha Ley<sup>24</sup>.

El año 2019, se inauguró el Punto Limpio Costanera Férrea, cumpliendo con los plazos definidos por el municipio y por el Gobierno Regional, y se transformó en una infraestructura para el reciclaje a nivel comunal, con un alto estándar, que contemplaba, además, una sala de educación ambiental<sup>25</sup>. Esta instalación, enmarcada en el programa “Santiago Recicla” tenía como objetivo buscar un cambio de visión de los residuos pasando de ser algo “inservible” a un “recurso”, fomentando la co-responsabilidad en la gestión de residuos, lo que implicaba generar un cambio de hábitos en las vecinas y vecinos de la comuna.

---

<sup>24</sup> Entrevista N° 4

<sup>25</sup> La construcción de la “Red de Puntos Limpios en la RMS” tuvo un costo de \$ 3.078.259.354 millones de pesos (SEREMI M.A R.M. 2020), financiado con fondos GORE-SUBDERE y benefició a 19 comunas de la Región Metropolitana, de ellas, la comuna de Quilicura fue una de las primeras en inaugurar y comenzar a operar dicha instalación.

#### **4.1.3.- Buscando erradicar vertederos ilegales de residuos sólidos (VIRS)**

Durante el año 2017 se inician las fiscalizaciones de los vertederos ilegales de residuos sólidos (VIRS) en conjunto con los distintos servicios públicos con competencia en la gestión de residuos sólidos. Lo anterior, estaba contenido en la segunda línea de acción de la estrategia regional: Prevenir y reconvertir vertederos ilegales de residuos sólidos. Esta línea de acción buscaba dar cumplimiento a la Ley 20.879/2015, que sanciona con multa las acciones relacionadas con el transporte de residuos o depósitos ilegales en sitios eriazos, vertederos clandestinos o ilegales en bienes nacionales de uso público o vía pública, con el objetivo de evitar riesgo para la salud de la población y el medio ambiente (MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES. 2015. LEY N° 20.879).

El protocolo vinculado a esta línea de acción generaba una coordinación de gabinete y en terreno de distintas instituciones que tenían competencia en la fiscalización de la Ley que sanciona el transporte de desechos hacia vertederos clandestinos<sup>26</sup>, particularmente Seremi de Salud, Municipalidades y Carabineros. La municipalidad de Quilicura, fue parte de las 13 comunas priorizadas para dar cumplimiento a la erradicación de VIRS en la Región Metropolitana.

La línea de acción sobre prevenir los VIRS y además erradicarlos, fue un objetivo prioritario de la Intendencia Metropolitana<sup>27</sup> y el municipio estaba desarrollando un trabajo alineado con dicha institución, lo anterior, estaba muy vinculado a las afinidades políticas entre el Intendente de la época y el Alcalde de la comuna de Quilicura.

Asimismo, la municipalidad de Quilicura, durante los años 2014 a 2019, fue parte de la “Mesa Regional de Residuos Sólidos” que estaba liderada por el Intendente

---

<sup>26</sup> Entrevista N° 2

<sup>27</sup> Entrevista N° 3

de la Región Metropolitana de Santiago e integrada por los municipios de la RMS, y, cuyo propósito era abordar la problemática de los residuos a nivel regional, buscando las mejores alternativas para su gestión y erradicar los VIRS de la región, en particular aquellos con mayor afectación a los vecinos, localizados principalmente en las comunas periféricas del Gran Santiago<sup>28</sup>. La “Mesa Regional de Residuos Sólidos”, fue una instancia colegiada que facilitó el cumplimiento de una de las líneas de acción de la estrategia regional de residuos, que consistía en la erradicación de los VIRS de la RMS, porque aportó la experiencia y coordinación entre los distintos organismos públicos regionales y locales, para realizar acciones concretas en materia de residuos sólidos<sup>29</sup>.

Al municipio le correspondían los siguientes roles en relación a la erradicación de los VIRS: cursar infracciones a conductores conforme a lo establecido en la Ley, revisar la carga de los vehículos pesados y enviar camiones a corrales municipales a costa del infractor. Para dar cumplimiento a la línea de acción de la política pública regional, las estrategias usadas estuvieron relacionadas con las coordinaciones a nivel interno institucional, dada las complejidades que generaba las funciones de las distintas direcciones municipales en materia de residuos, es así, que las siguientes direcciones municipales, tenían competencia en manejo de residuos y fiscalización: Dirección de Obras (DOM); Inspección; Operaciones y Medio Ambiente, Aseo y Ornato (DMAO).

Si bien es cierto, la instrucción de implementar la política pública estaba dada por la primera autoridad municipal, la coordinación técnica fue asumida por la Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, y esto no siempre fue validado por las otras direcciones con competencia en la materia, por ello, se debió ajustar de forma reiterada las convocatorias y las instrucciones a seguir para dar cumplimiento a los

---

<sup>28</sup> Entrevista N° 4

<sup>29</sup> Entrevista N° 5

objetivos planteados<sup>30</sup>. Gabinete decidió contratar a un coordinador de los operativos de erradicación de VIRS, que dependía de Alcaldía<sup>31</sup>.

Para los años 2018 y 2019 con las fiscalizaciones más planificadas, los resultados fueron visibles y concretos, gracias al aprendizaje, creatividad y adaptación de los gerentes públicos, quienes tenían un alto grado de discrecionalidad y confianza entregada por el alcalde<sup>32</sup>. Lo anterior, se expresó en hechos específicos, como la erradicación de VIRS en los sectores industriales de la comuna de Quilicura.

#### **4.1.4.- Cambiando las prioridades del municipio por hechos coyunturales**

Los acontecimientos significativos que ocurrieron en el último trimestre del año 2019 y a partir del primer trimestre del año 2020, es decir, el “Estallido Social” y “Pandemia” generada por el virus por COVID-19, hizo cambiar significativamente las prioridades del municipio. Es así, que la implementación de la política pública “quedo en compás de espera”<sup>33</sup>, puesto que la municipalidad dedicó todo su esfuerzo a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, vinculadas con temas sanitarios y de seguridad social.

Lo anterior, no solo ocurrió en la municipalidad de Quilicura, sino que muchas otras municipalidades del país. El estallido social generó una serie de demandas y preocupaciones urgentes en la comunidad, relacionadas con el acceso a servicios básicos, empleo, seguridad y justicia social. Por otro lado, la pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en la salud, la economía y el bienestar de la población. Es así, que el municipio tuvo que reorientar sus esfuerzos para responder a las demandas relacionadas con la salud pública, como la distribución

---

<sup>30</sup> Entrevista N° 6

<sup>31</sup> Entrevista N° 4

<sup>32</sup> Entrevista N° 5

<sup>33</sup> Entrevista N° 4

de suministros médicos, el apoyo a los grupos vulnerables, la implementación de medidas sanitarias y la vacunación a toda la población comunal.

En este contexto, el municipio de Quilicura debió ajustar sus programas y proyectos para atender las nuevas urgencias sociales derivadas del estallido social y la pandemia. Acomodar las prioridades y reasignar recursos para atender estas nuevas urgencias reflejó la capacidad de adaptación y respuesta de los municipios ante situaciones de crisis y emergencia, para atender las necesidades inmediatas de la población<sup>34</sup>.

Continuando con las líneas de acción de la política pública en gestión de residuos, a finales del año 2019, se vieron afectadas por la contingencia, y por instrucciones del Sr. Alcalde, el punto limpio costanera férrea y la red de puntos verdes y limpios municipales, primero redujeron los horarios de atención al público y luego fueron cerrados temporalmente dada las restricciones que estableció la autoridad sanitaria de turno por la pandemia<sup>35</sup>. Por otra parte, los operativos para erradicar VIRS, se suspendieron desde el Gobierno Regional a finales del año 2019 y no se volvieron a ejecutar.

Cabe destacar que en la comuna de Quilicura se implementó una gestión de residuos sólidos que fue referente a nivel regional<sup>36</sup>, que buscó abordar los desafíos relacionados con la creciente generación de residuos a nivel comunal, fomentando un manejo adecuado y sostenible, dando cumplimiento a la normativa ambiental vigente, con el fin de minimizar impactos negativos en el medio ambiente y en la salud pública.

En los años 2018 y 2019, el eslogan municipal en gestión ambiental fue “Quilicura Sustentable”, lo que demostraba el compromiso y definición política con la temática ambiental a nivel comunal, además, en ese periodo, es posible afirmar que

---

<sup>34</sup> Entrevista N° 5

<sup>35</sup> Entrevista N° 5

<sup>36</sup> Entrevista N° 4

ejercieron directivos públicos y profesionales, en particular los Directores de Secplan, DMAO y profesionales dependientes de dichas direcciones, con “sensibilidad ambiental desarrollada”, lo que sin duda fue un factor favorable en el proceso de implementación de la política pública analizada.<sup>37</sup>

La gestión adecuada de residuos sólidos en la comuna de Quilicura, contribuyó al reciclaje y reutilización de los residuos inorgánicos valorizables, a la disminución de los VIRS y la promoción de la economía circular y el fomento de la conciencia ambiental en la comunidad. Todo esto, quedó detenido por los hechos coyunturales antes descritos, las autoridades de turno, se encontraron con poco tiempo para reaccionar, lo que los llevo a dejar de lado la implementación y desarrollo de las políticas públicas que eran prioritarias, mientras se concentraban en abordar las urgencias y desafíos inmediatos generados por el estallido social y pandemia.

Un evento significativo y que implicó el término de la implementación de la política fue la declaración de Emergencia Sanitaria en Quilicura, en marzo de 2020, con el objetivo de proteger la salud pública, este acto administrativo, fue promovido por el Alcalde de Quilicura (Municipalidad de Quilicura, 2021, Cuenta Pública 2020). Lo anterior, implicó suspender todas las actividades municipales programadas hasta ese momento, y dar continuidad al servicio sólo con las funciones esenciales, para resguardar el bienestar de la comunidad. Finalmente, en mayo de 2020, el Alcalde de Quilicura, en conjunto con ediles de otras comunas de la RMS firmó una carta petitoria, solicitando al Gobierno *“realizar acciones urgentes y necesarias, como cuarentena total en toda la Región Metropolitana, además de medidas que vayan en ayuda de las y los vecinos, como mantener los servicios básicos sanitarios, seguridad, energía y abastecimiento; entregar recursos a las comunas a la brevedad para apoyar a todas y todos con suministros, alimentos y la continuidad de los servicios municipales”* (Municipalidad de Quilicura, 2021. Cuenta Pública 2020). Sin

---

<sup>37</sup> Entrevista N° 4

duda, este evento marca el cambio de prioridades del municipio por los hechos coyunturales ocurridos el año 2020.

## **4.2.- Análisis del Caso**

### **4.2.1.- De la Definición y Clasificación de las Estrategias Gerenciales Aplicadas en la Trayectoria del Proceso de Implementación de la Política Pública en Gestión de Residuos Sólidos**

La política pública analizada tuvo un enfoque de implementación top-down, elaborada por la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Medio Ambiente de la Región Metropolitana y coordinada por la Secretaria Ejecutiva de Residuos (SER), integrada por el Gobierno Regional de la Región Metropolitana y las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) de Salud, MINVU, Agricultura, Desarrollo Social, SUBDERE y Medio Ambiente, que actuó como coordinadora Técnica, puesto que esta última institución tenía dentro de sus objetivos el desarrollo de políticas públicas en temas ambientales.

Los lineamientos de esta política pública debían ser implementados por los 52 municipios de la Región Metropolitana de Santiago (RMS). Los resultados de esta implementación mostraron heterogeneidad en los gobiernos locales, influenciadas por diversas estrategias adoptadas por los gerentes públicos municipales para desarrollar la política.

Como se indicó en el Marco Teórico, Mintzberg (1985) señala que existen, entre otras, las siguientes estrategias: deliberadas y emergentes. Las primeras son planificadas y premeditadas, los gerentes establecen metas, identifican recursos y diseñan los procesos para alcanzar los objetivos deseados. Por otra parte, las estrategias emergentes se desarrollan a medida que los gerentes públicos se ajustan a los escenarios cambiantes y toman decisiones sobre la marcha de manera más adaptativa. La aplicación analítica de estas dos estrategias, se ajustan con el proceso de implementación de la política pública estudiada, puesto que son

opuestas, y permiten indagar en las contradicciones y problemas de la trayectoria del proceso de implementación descritas el relato del caso, punto 4.1.

En la implementación de la política pública en gestión de Residuos Sólidos en la RMS, se utilizaron diferentes tipos de estrategias. Sin embargo, y como lo mencionó la Jefa del Área Economía Circular y Residuos y profesionales de la misma sección de la SEREMI de Medio Ambiente, debieron realizar adaptaciones a las estrategias a medida que fueron ejecutando la política pública, esto, demuestra que no existe una estrategia estrictamente deliberada ni estrictamente emergente.

A escala local, la política pública en análisis, tuvo una buena acogida en los municipios de la RMS -según lo indicado por los gerentes públicos que se desempeñaban a nivel regional- dado que permitía en primer lugar ahorrar por concepto de disposición final, tema que es financiado por presupuesto municipal, además, de ofrecer un servicio que ha sido demandado por la comunidad, es decir, contar con más instalaciones para el reciclaje, como lo son los puntos limpios y verdes, así como disponer de bienes nacionales de uso público libres de vertederos ilegales, los que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la población.<sup>38</sup>

Pese a la voluntad política de implementar la "Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la RMS", dicho proceso no se concretó en todos los municipios de la región. En particular, de los 2 de los ámbitos estratégicos analizados en el caso, es decir: (1) Implementar una gestión orientada a la Prevención y Valorización de los Residuos Sólidos y (2) Prevenir y reconvertir vertederos ilegales de residuos sólidos; es posible informar que en el ámbito N°1: 19 comunas de la RMS fueron beneficiadas con los fondos del Gobierno Regional Metropolitano, para la construcción de infraestructura para el reciclaje, enmarcados en el proyecto "Santiago Recicla", es decir, un 36% de las comunas de la RMS (SEREMI DE M.A., 2020). De estos, sólo se inauguraron y entraron en operación poco más del 50% de

---

<sup>38</sup> Entrevista N ° 1

las instalaciones, entre ellos, el punto limpio Costanera Férrea de la comuna de Quilicura<sup>39</sup>. Es decir, sólo se vieron beneficiadas con esta iniciativa un 21% aprox. de las comunas de la región.

En el segundo ámbito estratégico analizado, sobre prevenir y reconvertir vertederos, según la SEREMI de Medio Ambiente (2020), se intervinieron 13 comunas de la Región Metropolitana -entre ellas Quilicura -, el principal criterio de inclusión fue la localización en zonas periféricas de la región y que presentaran una gran cantidad de verteros clandestinos, problema público que requería ser resuelto por una coordinación intersectorial entre distintos servicios regionales y locales. En este contexto, resulta interesante analizar el caso de la municipalidad de Quilicura, donde se abrió una ventana de oportunidad, con gerentes públicos visionarios interesados en generar valor público para la comuna, para ejecutar la estrategia regional de residuos sólidos. En la siguiente tabla, es posible observar las decisiones, responsables y tareas, estrategias utilizadas y resultados del proceso de implementación de la política pública en Quilicura.

---

<sup>39</sup> Cabe hacer mención que según lo indicado por la SEREMI de Medio Ambiente de la R.M. no todos los proyectos de la “Red de 20 puntos limpios para la Región Metropolitana de Santiago”, llegaron a término, lo anterior, porque la licitación para la construcción- a cargo del GORE R.M.- fue adjudicada a un solo proveedor-, que no cumplió a cabalidad con lo pactado, terminándose el contrato anticipadamente, tema que está en estudio de los organismos competentes a la fecha de la presente investigación. Asimismo, otros puntos limpios, con un avance significativo en las obras, fueron vandalizados en el contexto del “Estallido Social”. El caso de Quilicura es particular, porque el punto Limpio Costanera Férrea fue uno de los primeros en construirse en la RM el año 2017 y estuvo ajeno a los problemas que presentó la constructora con posterioridad. El que fuera uno de los proyectos pioneros en el marco del programa “Santiago Recicla”, también es el reflejo de las estrategias exitosas que desarrollaron los gerentes públicos de Quilicura.

**Tabla N° 2: Resumen Implementación de Política Pública en Gestión de Residuos y Estrategias Utilizadas**

OBJETIVOS	DECISIONES	RESPONSABLES Y TAREAS	TIPOS DE ESTRATEGIAS	RESULTADOS
1. Realizar acciones previas a la publicación Ley REP e implementar la política pública en gestión de residuos sólidos	Comenzar enfoque sistemático y proactivo para afrontar los retos asociados con la gestión de residuos sólidos  Participar en la discusión de la Ley REP  Adelantar trabajo sobre las responsabilidades que le asisten al municipio en el marco de la Ley REP  Priorización por parte del Alcalde de postulación a proyecto en temas ambientales y de residuos	Director y Profesionales DMAO (años 2014-2015) planifican gestión de residuos sólidos, en función de los lineamientos del MMA  Directores de Administración Municipal, DMAO y profesionales del área, participan en seminarios, talleres, reuniones sobre lineamientos Ley REP  DMAO realiza diseño de programas con principios de "Reciclaje Inclusivo," además de la "jerarquía en manejo de residuos sólidos" y participación"  Depto. Medio Ambiente DMAO, Realizan catastro de recicladores de base  Direcciones de SECPLAN y DMAO Postulan a fondos externos para habilitar infraestructura para el reciclaje  Alcalde y equipo Inauguran primer punto limpio municipal año 2015	DELIBERADA: se incorpora en la planificación y quehacer municipal la gestión de Residuos Sólidos	Se socializó la política pública generando mecanismos de información y capacitación para los gerentes públicos cimentando el proceso de implementación
2. Implementar una gestión orientada a la Prevención y Valorización de los Residuos Sólidos	Implementar política pública Estrategia Regional de Residuos, primera línea de acción	Alcalde instruye a gerentes municipales (Administrador, SECPLAN, DMAO) para implementar política pública Los directivos de SECPLAN y DMAO y profesionales del área comienzan a implementar la primera línea de acción: Los directivos y profesionales de SECPLAN y DMAO, contaban con experiencia en gestión de residuos porque trabajaron colaborativamente con SEREMI MA, aprendizaje organizacional Municipio es parte de AMUSA, lo generó una ventaja comparativa para los gerentes públicos municipales para la implementación de la política pública Prof. postulan a Punto Limpio de 1.000 m2 inserto en "Red de 20 puntos limpios para la RMS" del programa Santiago Recicla Municipio se adjudica proyecto, se presenta y aprueba en Concejo Municipal el plan de Manejo del punto Limpio Director de la DMAO y Prof. del Depto. de Medio Ambiente, deciden que el modelo de gestión de esta infraestructura para el reciclaje, responderá al principio de "reciclaje inclusivo" Prof. de DMAO y SECPLAN buscaron alternativas de BNUP para la instalación del Punto Limpio, lo que se transformó en un complejo desafío Directivos y profesionales DMAO y SECPLAN deciden instalación de punto Limpio Costanera Férrea sin Participación Ciudadana, obedeciendo a prioridades municipales Construcción Punto Limpio Costanera Férrea En paralelo a la implementación a la política pública, se aprueba actualización de planta de funcionarios municipales y definición de funciones de nuevas direcciones municipales	EMERGENTES: decisiones adaptativas en función del contexto, principalmente las asociadas a la postulación de infraestructura para reciclaje, buscar alternativas de localización con escasos BNUP que cumplieran con los requisitos y definir el Plan de Manejo según el Principio de "Reciclaje Inclusivo"	Exitosa implementación de la política pública, referente regional, abordando los desafíos de la creciente generación de residuos, con una gestión sostenible. Habilitación de infraestructura para reciclaje y cambio de paradigma en manejo de residuos
3. Prevenir y reconvertir vertederos ilegales de residuos sólidos	Implementar política pública Estrategia Regional de Residuos, segunda línea de acción	Director DMAO y profesionales de la misma dirección participan en mesa regional de residuos Afinidades políticas entre Alcalde de Quilicura e Intendente de la época Se comienza con la erradicación VIRS, coordinado por Director DMAO, y participan distintas direcciones municipales y otros organismos públicos Las coordinaciones se debieron ajustar por parte de Gabinete, contratando a un coordinador de operativos de VIRS dependiente de Alcaldía Gerentes públicos DMAO, y equipo de profesionales obtienen resultados concretos, tenían un alto grado de discrecionalidad y confianza otorgada por el Alcalde	EMERGENTES: las coordinaciones se debieron adaptar a medida que se realizaban las fiscalizaciones y erradicación de VIRS, se aprendió en el proceso y se obtuvieron resultados exitosos	Erradicación parcial de VIRS mejorando la calidad de vida de los vecinos de Quilicura
4. Redefinir prioridades del municipio por hechos coyunturales	El municipio cambia de prioridades por estallido social (finales 2019) y comienzo de la Pandemia por COVID 19 (marzo 2020 en adelante)	Alcalde y equipo directivo cambia prioridades municipales dado el estallido social y pandemia, se priorizan demandas sociales, de seguridad y sanitarias de la comunidad. La política pública "Estrategia Regional de Residuos Sólidos" queda en compás de espera, dado el contexto	EMERGENTE: el complejo escenario que se presentó en el municipio por los hechos coyunturales, obligó a los gerentes públicos a tomar decisiones sobre la marcha, para dar respuesta a las demandas urgentes de la comunidad	Término de la implementación de la política pública estudiada, cambiando las prioridades del municipio por hechos coyunturales

Fuente: Elaboración Propia. Nota 1: Los objetivos 2 y 3, son los definidos por la política pública, incorporada en el diseño. Los objetivos 1 y 4 corresponden a los planteados por los gerentes públicos municipales.

Según se puede observar en la tabla N° 2, el Alcalde, los directivos y los profesionales de DMAO y SECPLAN incorporaron la gestión de residuos sólidos en la planificación y en las actividades municipales. **Los resultados obtenidos evidenciaron que las estrategias emergentes contribuyeron favorablemente al desarrollo de la política pública “Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana”.** Asimismo, los gerentes públicos municipales, se enfrentaron a una serie de eventos inesperados que requirieron adaptación y búsqueda de alternativas de solución, terminando con la implementación de forma repentina por los hechos coyunturales como estallido social chileno y pandemia por COVID-19.

En los siguientes párrafos se muestra cómo los gerentes públicos de Quilicura utilizaron principalmente estrategias emergentes, alineándose con la definición de Mintzberg (1987) en la implementación de la política pública, logrando resultados concretos y beneficiando a la comunidad local. Un ejemplo significativo fue la adopción por parte del Alcalde y su equipo Directivo de políticas públicas en gestión de residuos sólidos en la Municipalidad de Quilicura. Estas políticas estuvieron fundamentadas en la necesidad de abordar de manera integral y proactiva los desafíos asociados con el manejo de residuos sólidos en la comuna. Además, la afinidad política entre el Alcalde y el Intendente de la época influyó en la decisión de desarrollar dicha política pública, siendo este hecho un hito significativo de las estrategias emergentes desplegadas en la municipalidad de Quilicura. La construcción de infraestructura para el reciclaje, como el punto limpio Costanera Férrea y la implementación de medidas para la prevención y valorización de residuos sólidos, evidenciaron el esfuerzo y la voluntad política del municipio para promover prácticas sostenibles y fomentar la economía circular. Se logró cumplir con las 2 líneas de acción de la política pública, gracias a las decisiones estratégicas que se tomaron sobre la marcha en el proceso de implementación. En este sentido, cabe destacar el papel del alcalde en la comuna, quien instruyó a sus directivos para ejecutar la política pública en Quilicura. Este aspecto se vio favorecido por la

experiencia de los gerentes públicos municipales, en particular, los directivos de Medio Ambiente, Aseo y Ornato (DMAO) y de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN), además de los profesionales del área, que contaban con experiencia en gestión de residuos sólidos, gracias a las interacciones estratégicas que habían desarrollado con distintas instituciones, en particular la SEREMI de Medio Ambiente, Intendencia y funcionarios municipales pertenecientes a la asociación municipal para la sustentabilidad ambiental (AMUSA).

Es importante destacar que la coordinación interinstitucional y la participación en instancias regionales de los gerentes públicos municipales, como la Mesa Regional de Residuos Sólidos, fueron clave para el éxito de las iniciativas implementadas y permitieron aprovechar recursos y experiencias compartidas para abordar los desafíos de manera más efectiva. Las interacciones de los directores de DMAO, SECPLAN y profesionales del área con distintas instituciones se clasifican como colaboración, ya que contribuyeron a la formación y experiencia de los gerentes públicos municipales que influyeron los resultados de la implementación de la política pública. Esto se debió a la capacidad de adaptarse a los diferentes contextos que se presentaron en el proceso de implementación. El trabajo conjunto permitió recuperar y poner en valor espacios públicos, prevenir la generación de vertederos ilegales y prestar un servicio de alto estándar para el reciclaje de residuos inorgánicos a nivel comunitario. Esto demuestra la importancia de la colaboración entre entidades gubernamentales para abordar problemas complejos como la gestión de residuos.

Durante la implementación de la política pública en gestión de residuos, se pudieron observar estrategias emergentes y flexibles llevadas a cabo por los gerentes públicos, es decir, alcalde, directivos y profesionales de la DMAO y la SECPLAN. Estas estrategias se desarrollaron en función de las circunstancias, principalmente asociadas a la postulación de infraestructura para reciclaje y la búsqueda de alternativas de localización, lo que realizó la infraestructura para reciclaje a nivel

comunal. Por otra parte, las coordinaciones se debieron adaptar a medida que se realizaban las fiscalizaciones y erradicación de vertederos ilegales, obteniendo resultados concretos. Es posible afirmar que los gerentes públicos no basaron sus gestiones en improvisaciones durante la ejecución de la política pública, sino que fueron aprendiendo en el proceso, mejorando las estrategias a medida que avanzaban.

En cuanto a los vertederos ilegales, según la Municipalidad de Quilicura, al año 2016, se contaba con un registro de 35 sectores de la comuna con presencia de vertederos ilegales de residuos sólidos, ubicados principalmente en las periferias de la comuna, como los sectores industriales de Lo Echevers, Aeropuerto y San Ignacio (Municipalidad de Quilicura, 2024). La política pública se enfocó en erradicar principalmente los vertederos ilegales localizados en el sector Lo Echevers, con un éxito significativo durante los años 2018 y 2019, y una disminución de las fiscalizaciones posterior al estallido social y la pandemia, lo que generó un retroceso en estas materias.

El proceso de implementación se puede dividir en dos etapas: el primero, con estrategias deliberadas previas a la publicación de la política pública; el segundo, con la ejecución de las dos líneas de acción de la "Estrategia Regional de Residuos Sólidos para la Región Metropolitana", donde se evidencian estrategias emergentes, con decisiones que se tomaron en función de escenarios cambiantes, principalmente vinculados a temas territoriales para la localización de proyectos, las interacciones con otros actores en el territorio, la incorporación de los principios establecidos por la Ley REP y las coordinaciones para erradicar los vertederos ilegales de la comuna. Todo esto se confrontó con la actualización de la planta de funcionarios municipales de Quilicura, generando tensiones entre los gerentes públicos.

Finalmente, la emergencia sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 y el estallido social generaron un cambio brusco en las prioridades del municipio,

afectando la continuidad y el desarrollo de la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos. La necesidad de enfrentar crisis sanitarias y sociales urgentes implicó la reasignación de recursos y la suspensión de actividades relacionadas con la política pública analizada.

#### **4.2.2.- Análisis de la relación entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública y Nuevo Servicio Público en las estrategias gerenciales adoptadas en el proceso de implementación de la política de gestión de Residuos Sólidos**

Los paradigmas de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP) son enfoques gerenciales que han influido en la forma en que se desarrollan y ejecutan políticas públicas, incluyendo aquellas relacionadas con la gestión de residuos sólidos. En el siguiente punto, se analizan las relaciones entre dichos paradigmas y las estrategias gerenciales adoptadas en el proceso de implementación de la política de gestión de residuos sólidos en el caso de Quilicura.

El enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP), está fuertemente orientado al cumplimiento de objetivos cuantificables, busca medir y mejorar el desempeño del sector público a través de la consecución de resultados tangibles. En el caso de Quilicura, la implementación de la política de gestión de residuos sólidos se orientó hacia la valorización de los residuos sólidos a través de la construcción de infraestructura para reciclaje, así como la erradicación de vertederos ilegales. Lo anterior, se alinea con el enfoque de resultados de la NGP.

La NGP, concibe a los usuarios como clientes y pone énfasis en satisfacer sus necesidades y expectativas, así como en mejorar la calidad y eficacia de los servicios públicos prestados. En Quilicura, la construcción de infraestructura para el reciclaje y la erradicación de vertederos ilegales se diseñaron con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, proteger el medio ambiente y generar “valor público”, hechos que fueron desarrollados con un alto grado de discrecionalidad de los gerentes públicos municipales, que tomaron las decisiones

de implementación de la política pública, los que contaban con la confianza del Alcalde, quien dejó que “ los gestores gestionaran”, otro de los principios de la NGP.

Los gerentes públicos de Quilicura actuaron como visionarios, innovadores y estrategas generando "valor público", es decir, aumentaron la calidad de los servicios proporcionados por el municipio a la ciudadanía, en busca de más bienestar para la sociedad, fomentando la implementación de una política pública que daba solución parcial a un problema público que estaba presente por años en la comuna, como lo era el inadecuado manejo de los residuos sólidos, que aquejaban a la población. Los gerentes públicos del municipio demostraron innovación en su trabajo promoviendo un enfoque más integrado y sostenible para la gestión de residuos sólidos.

La principal innovación que asumieron los gerentes públicos de Quilicura fue adoptar los principios de la Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor Fomento al Reciclaje (Ley REP), que es un cambio de paradigma en la concepción de los residuos, este nuevo enfoque propone que “*un residuo es un recurso*”, cambiando la concepción de la economía lineal de los residuos, avanzando hacia una economía circular<sup>40</sup>. También realizaron gestiones para avanzar en el principio de la gestión jerarquizada de residuos sólidos que busca disminuir el uso de recursos naturales y el impacto ambiental asociado a la extracción de materias primas.

Los gerentes públicos igualmente fueron visionarios al coordinarse con las distintas organizaciones públicas con competencias en materia de residuos, fueron parte de una Asociación de Municipios para la Sustentabilidad Ambiental (AMUSA), además de desarrollar acciones en conjunto con privados y la comunidad (principalmente

---

<sup>40</sup> Entrevista N ° 1

recicladores de base), para mejorar el manejo de residuos a nivel local y avanzar firmemente en el cambio de paradigma.

Asimismo, la municipalidad de Quilicura asumió un papel activo en la implementación de la política pública, desarrollando estrategias específicas para abordar los desafíos locales de gestión de residuos sólidos. En este punto es posible observar la descentralización y la delegación de responsabilidades a nivel local que promueve la NGP, lo que aumentó la eficiencia y la capacidad de respuesta, como lo fue en el caso de estudio.

Por otra parte, el paradigma del Nuevo Servicio Público (NSP) basado en la teoría democrática, enfatiza la participación ciudadana y la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas públicas. En el caso de Quilicura, la falta de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la gestión de residuos sólidos podría considerarse una brecha en la implementación del NSP, ya que la opinión y las necesidades de la comunidad no se incorporaron plenamente en el proceso.

La visión del involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la entrega y mejora de los servicios públicos prestados, propios del NSP, se pudieron observar en el caso de Quilicura, en la estrategia de trabajo denominada "reciclaje inclusivo", que incorporó a los recicladores de base en la gestión de puntos limpios de la comuna.

Los gerentes públicos integraron a estos actores que estaban invisibilizados en la comuna y en la trazabilidad de los residuos sólidos, los capacitó y organizó para que formaran parte del plan de manejo de la infraestructura para reciclaje comunal. Lo anterior, podría considerarse un intento de co-producción de servicios públicos, aunque la falta de participación ciudadana formal limita la relación entre el paradigma del NSP y las estrategias gerenciales adoptadas en el caso de estudio.

Como se puede observar, en el caso de Quilicura, la relación entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública es fácilmente identificable en las estrategias gerenciales

adoptadas en el proceso de implementación de la política de gestión de Residuos Sólidos. Identificando a funcionarios públicos con una visión estratégica y conducente a generar “valor público”, orientada en los resultados, en busca de mejorar la calidad de vida de los vecinos-clientes- de la comuna de Quilicura. En este punto, cabe hacer mención que los gerentes públicos de Quilicura entrevistados llevaban varios años ejerciendo sus funciones, que si bien, fueron innovadores al implementar la política pública e gestión de residuos, en otras materias que se abordaron en el instrumento de investigación aplicado, su quehacer, se orientaba al desarrollo de la administración pública tradicional.

Por otro lado, la relación con el el Nuevo Servicio Público refleja algunos aspectos más someros, también revela áreas donde se podría fortalecer la participación ciudadana y la colaboración entre el gobierno local y la comunidad para lograr una gestión más inclusiva y efectiva de los servicios públicos prestados.

#### **4.2.3.- Práctica de gobernanza de la Municipalidad de Quilicura, para gestionar los residuos sólidos domiciliarios, según la Estrategia Regional de Residuos Sólidos, años 2018 y 2019**

La gobernanza, entendida como el involucramiento de la ciudadanía en las acciones del gobierno y en la definición de las políticas públicas, este concepto propone un modelo más democrático, donde los grupos de interés se empoderan y pueden tener un mayor sentido de pertinencia en el rol público. En este sentido, la gobernanza generada en un gobierno local, para la gestión de los residuos sólidos domiciliarios, es un tema relevante en la presente investigación, los resultados se presentan a continuación.

Uno de los principios del Nuevo Servicio Público, es la gobernanza, y, como fue posible observar en el análisis del numeral 4.2.2., este paradigma, tuvo una influencia menor en las estrategias gerenciales utilizadas en el proceso de implementación de la política pública Estrategia Regional de Residuos Sólidos, para los años 2018 y 2019, lo anterior, por la escasa participación ciudadana en la toma

de decisiones por parte del municipio de Quilicura, tema que esencial cuando hablamos de práctica de gobernanza.

El caso de Quilicura, tuvo una participación ciudadana marginal en la toma de decisiones sobre la gestión de residuos sólidos, lo que resulta ser un aspecto relevante y obligatorio en la actualidad para promover la transparencia, la inclusión y la legitimidad de las políticas públicas. Asimismo, la inclusión de la comunidad en la toma de decisiones enriquece el proceso al aportar perspectivas diversas y conocimientos locales que pueden no ser considerados por los gerentes públicos implementadores de políticas públicas.

Sin embargo, en el caso, fue posible observar coordinación inter-institucional y la inclusión de distintos actores de la sociedad civil, en las acciones del gobierno local, lo que es posible identificar como gobernanza en gestión de residuos sólidos.

Cabe hacer mención que a nivel nacional y regional, la gobernanza en gestión de residuos sólidos, nació con la publicación de la política nacional de residuos (CONAMA, 2005), que tenía por objetivo que el manejo de los residuos sólidos se realizara con el menor riesgo para la salud de la población y para el medio ambiente, fomentando una visión integral de los residuos con el fin de alcanzar un desarrollo sustentable<sup>41</sup>. Para la implementación de esta política pública, se crearon las Secretarías Ejecutivas de Residuos-SER, a nivel nacional y regional, integradas por las secretarías regionales ministeriales con competencia en la materia y presidida por los Intendentes.

El año 2017, se actualizó la Política de Gestión Integral de Residuos del año 2005, por medio de la “*Política Nacional de Residuos 2018-2030*”. El sentido de actualizar la política nacional fue dar mayor sustento a Ley REP, publicada el año 2016, lo que

---

<sup>41</sup> Entrevista N° 3

posibilitaba generar nuevos instrumentos de gestión, además de coordinar a las distintas organizaciones públicas con competencias en materia residuos, y, generar acciones en conjunto con privados y la comunidad, para mejorar el manejo de residuos a nivel nacional, y avanzar firmemente en el cambio de paradigma<sup>42</sup>. Esta nueva política pública, da continuidad a la gobernanza de la Estrategia Nacional de Residuos, es decir, mantiene la Secretaría Técnica de Residuos-SER y viene acompañada por el proyecto de Ley de Residuos Orgánicos (actualmente en discusión)<sup>43</sup>.

A nivel local, la Secretaria Ejecutiva de Residuos, no tuvo mayor interacción, los municipios se coordinaban principalmente con la SEREMI de Medio Ambiente y con el Gobierno Regional de la RM<sup>44</sup>. La interacción entre los distintos servicios públicos, para dar cumplimiento a las líneas de acción de la estrategia de residuos, fue la una de las principales gobernanzas observables en el caso de Quilicura, sin embargo, dicha instancia, carecía de participación activa de la comunidad.

Por otra parte, la Municipalidad de Quilicura, en los años analizados (2018 y 2019), era parte de la Asociación de Municipios para la Sustentabilidad Ambiental (AMUSA), integrar esta asociación posibilitó a los gerentes públicos municipales, principalmente los Directores de DMAO, SECPLAN y profesionales del área, participar de la discusión de la Ley REP y estar al tanto de las políticas públicas en gestión de residuos sólidos y sus orientaciones para ser implementadas en la comuna. La gobernanza que ofreció esta asociación de municipios, se transformó

---

<sup>42</sup> Entrevista N° 2

<sup>43</sup> Este proyecto de ley propone incorporar nuevos actores políticos en la SER para darle mayor relevancia, buscando que *“el Gobernador de turno la presida, y que esté dentro de esta mesa el delegado presidencial, la Seremi de Medio Ambiente como secretaria técnica y los otros servicios con competencia en la materia, representantes de la sociedad civil y representantes de los municipios o los municipios”*. Fuente entrevista N° 2.

<sup>44</sup> Entrevista N° 4

en una ventaja competitiva para los gerentes públicos y funcionarios de Quilicura, dado que presentaban mayor capacitación y sensibilidad para afrontar los desafíos asociados a la gestión integral de residuos sólidos.

Finalmente, la incorporación de los recicladores de base en el modelo de gestión de la infraestructura para el reciclaje, bajo el modelo de “reciclaje inclusivo”, se transformó en uno de los aspectos más significativos de gobernanza en gestión de residuos a nivel local, con la participación de estos actores en la toma de decisiones y en la trazabilidad de los residuos inorgánicos valorizables.

El reciclaje inclusivo fue positivo en distintos aspectos, tales como: generó inclusión social, puesto que los recicladores de base de Quilicura, en su mayoría pertenecían a sectores vulnerables de la sociedad. La inclusión permitió brindar una oportunidad de un empleo digno y participación activa en la economía. Por otra parte, promovió la sostenibilidad ambiental y mejora la eficiencia de los sistemas de gestión de residuos, lo anterior, por la experiencia de estos actores en la valorización de residuos, lo que aumentó el porcentaje de materiales recuperados, beneficiando a la comunidad y el medio ambiente, contribuyendo a aumentar el valor público de la infraestructura para el reciclaje instalada en la comuna de Quilicura.

## 5.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La investigación realizada sobre la relación entre las estrategias gerenciales de los/as gerentes/as públicos/as y la implementación de la política pública "*Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021*" en la Municipalidad de Quilicura durante los años 2018 y 2019 ha arrojado importantes hallazgos que pueden servir como base para futuras investigaciones y acciones de mejora en la gestión pública.

En primer lugar, luego de la revisión bibliográfica, aplicación de entrevistas, narración del caso y su respectivo análisis, los resultados mostraron que efectivamente las decisiones los/as gerentes públicos inciden en el éxito o fracaso del proceso de implementación de las políticas públicas, para el caso estudiado, las estrategias emergentes adoptadas por el Alcalde, directivos y profesionales municipales del área ambiental, fueron clave para la favorable implementación de la política pública estrategia regional de residuos sólidos -diseñada con un enfoque *top-down*- que se centró en la prevención y valorización de residuos sólidos, así como en la erradicación de vertederos ilegales en Quilicura, mejorando la calidad de vida de los residentes.

La gestión de residuos sólidos en el caso estudiado, se destacó a nivel regional, abordando una solución al problema público asociado a la creciente generación de residuos sólidos a nivel comunal, se observó la complejidad y los desafíos inherentes a la gestión de residuos sólidos en un contexto urbano en rápido crecimiento, como lo es la comuna de Quilicura, localizada en la Región Metropolitana de Santiago. Los gerentes públicos de la municipalidad de Quilicura buscaron que los residuos sólidos fueran tratados de manera adecuada y sostenible, dando cumplimiento a la normativa ambiental vigente, con el fin de minimizar impactos negativos en el medio ambiente y en la salud pública. Se evidenció, un favorable desarrollo de la política pública, dada la visión y el contexto

que facilitó a los gerentes públicos la trayectoria del proceso de implementación, la que fue a través de estrategias principalmente emergentes.

El compromiso y liderazgo de los gerentes públicos municipales, fueron esenciales para impulsar la implementación de la política pública y coordinar las acciones necesarias para impulsar la implementación de la política pública, incluyendo la construcción de infraestructura para el reciclaje y la adopción de medidas para la prevención y valorización de residuos sólidos, promoviendo prácticas sostenibles y una economía circular.

La capacidad de los gerentes públicos para diseñar e implementar estrategias efectivas influye directamente en la eficacia y eficiencia de la política. La adopción de estas estrategias fue determinante en la dirección y evolución del proceso, aportando en el éxito del proceso de implementación de la política pública estudiada, la cercanía a las temáticas ambientales, el contexto comunal y la formación gerentes públicos en temáticas de residuos y la Ley REP, la participación en distintas instancias regionales e intercomunales favoreció la trayectoria de implementación, influenciada además, por el liderazgo del Alcalde, propulsor de desarrollar dicha política pública en la comuna.

En este contexto, en la comuna de Quilicura, gracias a la gestión de sus gerentes públicos, que siguieron los principios de la Ley REP, se implementó de manera favorable la política pública en gestión de residuos, lo que fue un cambio de paradigma en la concepción de los residuos, renovando la idea de la economía lineal de los residuos, avanzando hacia una economía circular, que busca disminuir el uso de recursos naturales y el impacto ambiental asociado a la extracción de materias primas.

Por otra parte, se estableció una estrecha relación entre el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) y las estrategias gerenciales asumidas, dada la orientación al cliente y la mejora continua identificadas en las decisiones de los directivos y profesionales municipales en la implementación de las dos líneas de acción de la

política pública evaluadas en el desarrollo, la construcción de infraestructura para el reciclaje y la erradicación de vertederos ilegales se diseñaron con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, proteger el medio ambiente y generar “valor público.”

En cuanto a la relación entre el paradigma del Nuevo Servicio Público (NSP) y las estrategias gerenciales desarrolladas, arrojaron resultados menos significativos, identificando una participación ciudadana con poca influencia en la trayectoria de implementación de la política pública, sin embargo, es dable destacar la inclusión de los recicladores de base en el manejo de la infraestructura para reciclaje comunal, visibilizando y relevando el rol de estos actores en la gestión de residuos sólidos.

Por otra parte, la práctica de gobernanza municipal en la gestión de residuos sólidos presentó desafíos significativos, como la coordinación interinstitucional, la participación ciudadana -marginal- de diversos actores sociales y la asignación adecuada de recursos. Resulta necesario que estos desafíos se aborden de forma más vinculante para para mejorar la gestión de residuos sólidos a nivel local garantizando la inclusión de las voces ciudadanas en la definición de políticas públicas, así como para promover la colaboración entre el gobierno local y la sociedad civil.

La gobernanza emerge como un factor crítico para el éxito de las políticas públicas, especialmente en temas complejos como la gestión de residuos sólidos. La inclusión de diversos actores y la transparencia en la toma de decisiones son fundamentales para mejorar la gestión de residuos a nivel local.

La práctica de "reciclaje inclusivo", que incorpora a los recicladores de base en la gestión de residuos, se destaca como una estrategia significativa de gobernanza a nivel local. Esta iniciativa generó inclusión social, promovió la sostenibilidad ambiental y mejoró la eficiencia de los sistemas de gestión de residuos.

Aunque se evidenció una falta de participación formal de la comunidad en la toma de decisiones sobre la gestión de residuos sólidos, se observó coordinación interinstitucional y la inclusión de distintos actores de la sociedad civil. Sin embargo, se identifica la necesidad de promover una mayor participación ciudadana para fortalecer la transparencia y la legitimidad de las políticas públicas.

Las estrategias gerenciales flexibles y adaptativas son fundamentales para abordar las demandas cambiantes de la comunidad en la gestión de residuos sólidos. La participación ciudadana puede influir significativamente en la eficacia de estas estrategias, destacando la importancia de promover una mayor participación en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de residuos sólidos.

Los eventos coyunturales, como en este caso fue el estallido social y la pandemia, pueden afectar el proceso de implementación de políticas públicas. Es esencial considerar estos impactos al evaluar el éxito y los desafíos de la implementación de políticas, así como en la planificación de futuras acciones.

Los resultados de la presente investigación, sugieren las siguientes recomendaciones:

- La utilización de estrategias emergentes es recomendable cuando las estrategias deliberadas no logran adaptarse al proceso de implementación de políticas públicas. Los gerentes públicos deben estar preparados para ajustar sus estrategias en respuesta a cambios en el entorno y nuevas demandas de la comunidad.
- Resulta crucial incorporar la gobernanza colaborativa cuando una política pública requiere el apoyo y la validación de la sociedad civil para fortalecer su implementación. Promover la cooperación entre distintas instituciones gubernamentales y la sociedad civil para abordar de manera integral desafíos relacionados con problemas públicos, como la gestión de residuos sólidos, contribuye significativamente a obtener mejores resultados para la comunidad.

Finalmente, los hechos coyunturales como Estallido Social y Pandemia influyeron en el proceso de implementación de la política pública “Estrategia Regional de Gestión de Residuos Sólidos 2017-2021”, esto se evidenció claramente en el caso estudiado, sin embargo, sería interesante que se abriera una línea de investigación sobre el impacto de estos acontecimientos en distintas políticas públicas a nivel nacional.

Estas propuestas, derivadas de los resultados, hallazgos y análisis de la investigación, tienen como objetivo orientar futuras acciones y políticas públicas en el ámbito del análisis de estrategias gerenciales y la gestión de residuos sólidos.

## 6.- BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera E, (2015), Análisis de la Acción del Consejo para la Transparencia en el Proceso de Implementación de la Política de Acceso a la Información Pública: Un Estudio de Caso de Modernización de la Gestión Pública. Tesis para Optar al Grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas. Facultad de Ciencias Físicas y matemáticas. U. de Chile.
- Barzelay y Cortazar, (2004), Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Instituto Iberoamericano para el Desarrollo Social (INDES-BID).
- Comisión Nacional de Medio Ambiente, (2010), Primer Reporte de Manejo de Residuos Sólidos en Chile.
- Comisión Nacional del Medio Ambiente, (2005), Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos
- Cortazar J., (2006), Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. En documentos de trabajo del INDES
- Denhardt y Denhardt, (2000), En Apuntes Cátedra “Introducción a las Políticas Públicas”, en Magister de Gobierno y Gerencia Pública, Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Primer Trimestre 2022.
- Garrido L., (2022), Apuntes Cátedra “Introducción a las Políticas Públicas”, en Magister de Gobierno y Gerencia Pública, Facultad de Gobierno. Universidad de Chile. Primer Trimestre 2022
- Garrido L., (2022), Apuntes Cátedra “Seminario de Grado Temático”, en Magister de Gobierno y Gerencia Pública, Facultad de Gobierno. Universidad de Chile. Segundo Trimestre 2023
- Garrido L., (2012), Interacción Estratégica en la Implementación de políticas públicas. El caso de la nueva política de recursos humanos en el sector público chileno (2003-2006). Editorial Académica Española

- Hernández R., Fernández C. y Baptista P., (2010), Metodología de la Investigación. Sexta Edición
- Hood, (1991), A Public Management for all Seasons
- Lahera E., (2004), “Políticas Públicas y Sociales”, División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ministerio Del Interior, (2007), Ley N° 18.695. Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ministerio Del Medio Ambiente, MMA y Otros, (2016), Modelo de Gestión de Reciclaje Inclusivo, Región Metropolitana
- Ministerio Del Medio Ambiente, (2016), Ley N° 20.920 “*Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje*”
- Ministerio Del Medio Ambiente, (2017), Plan Nacional de Residuos Sólidos 2018-2030
- Ministerio Del Medio Ambiente, (2020), Reporte del Estado del Medio Ambiente
- Ministerio De Transporte y Telecomunicaciones, (2015), Ley N° 20.879, Sanciona el Transporte de Desechos hacia Vertederos Clandestinos
- Mintzberg H., (1985) Of Strategies, Deliberate And Emergent. En: Strategic Management Journal, 6
- Montoya, I., (2009), La Formación de la Estrategia en Mintzberg y las Posibilidades de su Aportación para el Futuro. Universidad Nacional de Colombia.
- Municipalidad de Quilicura, 2020. Decreto Exento N° 6234 “Aprueba Texto Refundido del Reglamento de Estructura, Funciones y Coordinación Interna”
- Municipalidad De Quilicura, (2022), Plan de Desarrollo Comunal-PLADECO 2022-2028
- Municipalidad De Quilicura, (2024) Dirección de Aseo y Ornato (DAO).

- Osorio C., Vergara J.M., (2016) Políticas Públicas en [https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2017/2/IN4821/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=1944983](https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2017/2/IN4821/1/material_docente/bajar?id_material=1944983), recuperado el 30 de agosto de 2023
- Plischoff Varas, (2017), Implementando la Nueva Gestión Pública: Problemas y Desafíos a la Ética Pública. El Caso Chileno. En Convergencia, Revista de Ciencias Sociales.
- Peters, (2005), En Apuntes Cátedra “Introducción a las Políticas Públicas”, en Magister de Gobierno y Gerencia Pública, Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile. Primer Trimestre 2022.
- Ramirez Alujas A., (2022), Apuntes Cátedra “Innovación en la Gestión Pública”. Magister de Gobierno y Gerencia Pública, Facultad de Gobierno. Universidad de Chile. Cuarto Trimestre 2022
- Roth A., (2002), Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación
- Seremi Medio Ambiente R.M., (2017) “Estrategia Regional de Residuos Sólidos Región Metropolitana de Santiago. 2017-2021”
- Subirats, J. Y Gomá, R., (1998) “Democratización, Dimensiones de Conflicto y Políticas Públicas en España”, en Gomá Ricard y Subirats, Joan (1998): “Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno”, 1ª Edición, Ariel Ciencia Política, España
- <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2019/01/C.-Sanitario-TituloPreliminar-y-Libro-V.pdf> recuperado el 06 de julio de 2023
- <https://www.bing.com/search?q=metodologia+cuantitativa+de+hernandez+y+fernandez&form=ANNTTH1&refid=939043b167094449bad79846504ad9e7>, recuperado el 28 de julio de 2023
- <https://economiacircular.mma.gob.cl/ley-rep/> recuperado el 6 de septiembre de 2023
- <https://santiagorecicla.mma.gob.cl/acerca-de/> recuperado el 19 enero de 2024

- <https://economiacircular.mma.gob.cl/hoja-de-ruta/> recuperado el 19 enero de 2024
- <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/informe-contrato-kdm-consejo-de-alcaldes-cerros-de-renca.pdf> recuperado el 13 de febrero de 2024
- <https://mma.gob.cl/se-inaugura-en-quilicura-un-nuevo-punto-limpio-santiago-recicla-de-1-000-mts2/> recuperado el 26 de febrero de 2024
- <https://www.ww2.muniquilicura.cl/wp-content/uploads/2021/10/cta-pub-quilicura-2020.pdf> recuperado el 6 de abril de 2020

## 7.- ANEXOS

### **ANEXO N° 1: Entrevista a participantes de la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos a nivel regional y local**

En atención a la política pública **“Estrategia Regional de Residuos Sólidos de la Región Metropolitana, 2017-2021”**; elaborada por la Secretaria Regional Ministerial de Medio Ambiente, Región Metropolitana, SEREMI M.A. R.M., año 2017, responda las siguientes preguntas:

1.- En relación con las primeras definiciones para la implementación de la política pública en gestión de Residuos Sólidos:

- Mencione las fechas aprox. y actividades en el que comenzaron a definir los lineamientos para la implementación la política pública
- ¿Qué actores y de qué servicio público participaron en estas definiciones? ¿Dichas definiciones se vieron influenciadas por criterios técnicos o políticos?
- ¿se impartieron orientaciones técnicas/políticas para ejecutar la política pública a nivel regional y municipal?

2.- Definición de actores y liderazgo en la implementación de la política pública en gestión de Residuos Sólidos:

- ¿Existió un liderazgo para la implementación de la política pública?
- ¿Usted identifica a un encargado municipal de gestionar la política pública?
- ¿Cómo se definieron los roles de los distintos actores en la implementación de la política pública? ¿Esto se mantuvo durante toda la implementación o hubo cambios?

3.- Factores que actuaron como facilitadores/obstaculizadores:

- ¿Qué factores actuaron como facilitadores/obstaculizadores para la implementación de la política pública en gestión de Residuos Sólidos?

4.- En cuanto al proceso de implementación para el periodo 2018-2019:

- ¿Se establecieron alianzas estratégicas internas y externas? ¿qué tipo de alianzas?

- ¿Cuál es el grado de influencia que tuvieron las organizaciones ciudadanas en la implementación de la política pública? ¿Considera que su participación fue adecuada?

5.- Sobre las estrategias de implementación de la política pública en gestión de Residuos Sólidos, presupuesto y ajuste institucional:

- ¿Se planificó la implementación de la política pública en gestión de residuos sólidos con los distintos organismos públicos regionales y a nivel municipal?
- O ¿considera que la implementación se fue ajustando en la medida que se puso en marcha la política pública? ¿Qué factores condicionaron la implementación?
- ¿cuál fue el presupuesto asociado y cómo se asignaron los recursos?
- ¿implicó modificaciones en la institución municipal, ya sea a nivel de ordenanza o de la estructura de la organización? ¿Se crearon o modificaron direcciones o departamentos municipales?

6.- Nivel de cumplimiento de los objetivos estratégicos de la política pública:

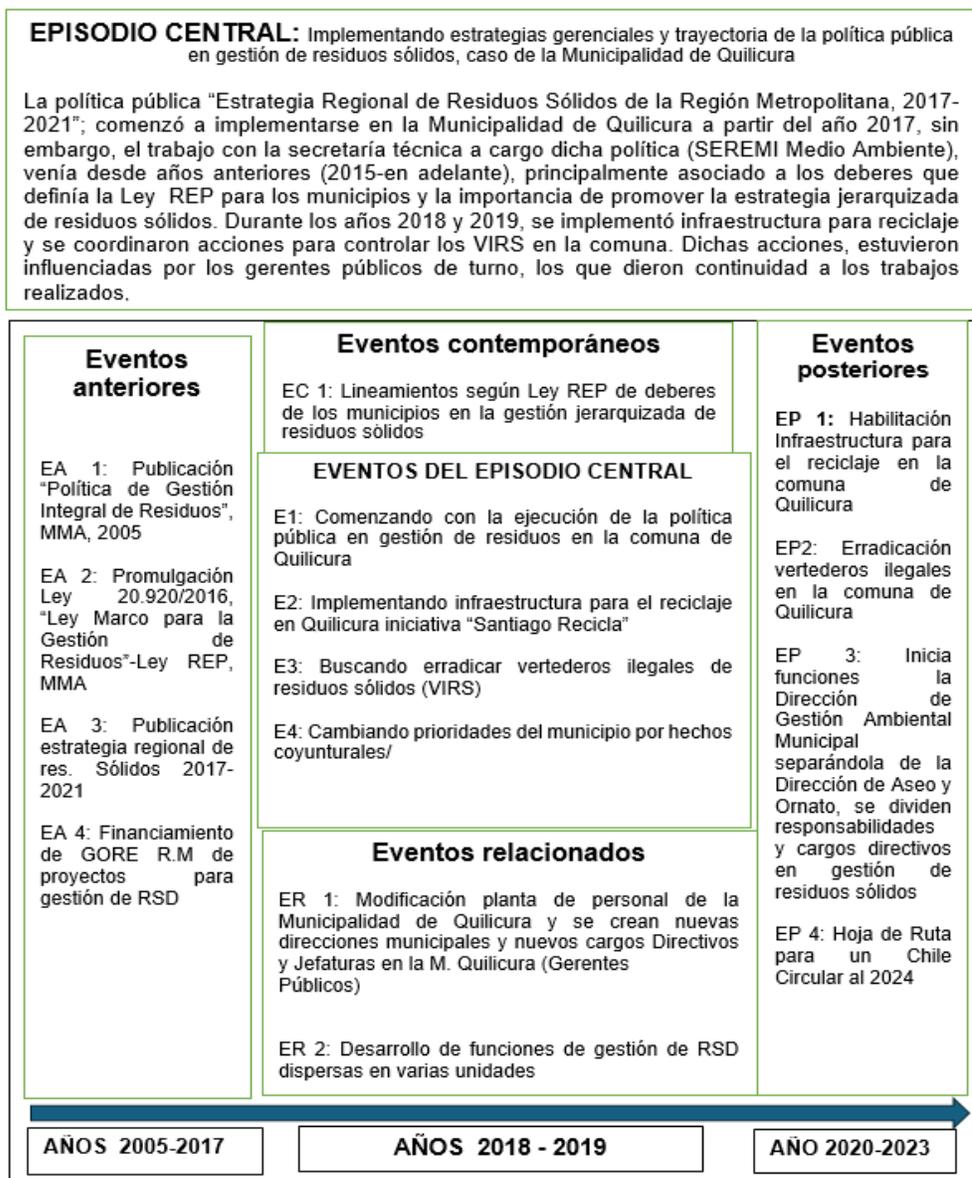
- ¿Qué objetivos estratégicos de la política pública tuvieron mayor grado de cumplimiento?
- ¿Cuál fue el objetivo estratégico más importante de la política pública?
- ¿Cree Usted que existieron municipios que tuvieron una implementación exitosa de la política pública? ¿Podría mencionar alguno? ¿Cuáles fueron las claves de su éxito según Usted?

7.- En cuanto a la Secretaria Regional de Residuos (SER), a cargo de la implementación de la política pública a nivel regional:

- ¿Cómo operó dicha secretaría? ¿Sabe Usted si existió algún acto administrativo de definió sus funciones?

## ANEXO N° 2: Estructura narrativa

Trayectoria del proceso de implementación de la política pública en Gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios; Caso: Municipalidad de Quilicura, años 2018 y 2019



Fuente: Elaboración propia en base a metodología propuesta por Barzelay y Cortázar (2004) pág. 2

### ANEXO N° 3: Listado de entrevistados

ENTREVISTAS	NOMBRE	CARGO
N° 1	Álvaro Ríos Carrasco	SEREMI Medio Ambiente Región Metropolitana de Santiago, Ministerio de Medio Ambiente, Profesional Área Economía Circular y Residuos
N° 2	Paola Cofre Cuevas	SEREMI Medio Ambiente Región Metropolitana, Jefa Área Economía Circular y Residuos
N° 3	Carolina Manríquez Frez	Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Encargada de Residuos y Economía Circular, Departamento de Medio Ambiente, Biodiversidad y Acción Climática
N° 4	Guillermo Quiliñán Olavarría	Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago. Ex Director de Medio Ambiente Aseo Ornato e Higiene Ambiental (periodo estudiado) y Actual Profesional Apoyo en Dirección de Rentas Municipales
N° 5	Lorena Oyarzún Rojas	Municipalidad de Quilicura Región Metropolitana de Santiago. Jefa Depto. Medio Ambiente, Dirección de Gestión Ambiental, ex encargada de Depto. Medio Ambiente, en Dirección de Medio Ambiente, Aseo, Ornato e Higiene Ambiental (periodo estudiado)
N° 6	Felipe González Tapia	Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago. Ex Profesional de Secretaria de Planificación Comunal (periodo estudiado), actual Director de Gestión Ambiental
N° 7	Marco Bravo Herrera	Municipalidad de Quilicura, Región Metropolitana de Santiago. Ex Profesional de Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato (periodo estudiado), actual profesional de la Dirección de Gestión Ambiental.