

**INCLUSIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE LA POBLACIÓN RECICLADORA DE
OFICIO
ESTUDIO DE CASO SOBRE LA POLÍTICA EN BOGOTÁ: TENSIONES Y
DIFICULTADES DEL PROCESO DESARROLLADO ENTRE EL AÑO 2012 Y EL
AÑO 2015**

**TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER EN GOBIERNO Y
POLITICAS PÚBLICAS**

**PRESENTADO POR:
MARIA CLAUDIA ROMERO AMAYA**

**DIRECTOR:
JAVIER TORRES VELASCO**

TESIS APROBADA CON MECION LAUREADA

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLITICAS PÚBLICAS
NOVIEMBRE DE 2015**

Tabla de contenido

Resumen

Introducción

1. La noción de referencial de Pierre Muller y Bruno Jobert

1.1. Cuatro elementos del referencial

1.2. Tipos de referencial

1.3. La mediación y el mediador

1.4. La construcción de “referenciales” en lo local

2. Construcción de identidad de la población recicladora y del mediador

2.1. Características generales de la actividad del reciclaje y de los recicladores informales

2.1.1. La población recicladora en Bogotá según censo 2012

2.1.2. Reciclaje informal: Dinámica del mercado de reciclables y participación del sector informal en el aprovechamiento de material

2.2. La organización y el mediador de los recicladores en Colombia y Bogotá

2.2.1. El proceso organizativo de los recicladores en Colombia

2.2.2. La Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB-: *El mediador*

3. El mercado como referente en la prestación del servicio de aseo: ¿modelo excluyente?

3.1. Esquema de prestación del servicio de aseo: discusión entre modelos privados y modelos públicos.

3.2. Reciclaje y aprovechamiento: los fantasmas del sistema

4. La Política Pública de Inclusión de Recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad en Bogotá: efectividad de la mediación

4.1. La licitación del 2002 y sus consecuencias

- 4.1.1. La tutela 724 de 2003 y las acciones afirmativas
- 4.1.2. Acciones emprendidas por la Administración en respuesta al fallo.
 - 4.1.2.1. Decreto 312 de 2006
 - 4.1.2.2. Programa Distrital de Reciclaje –Proyecto 245 del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”.
 - 4.1.2.3. Centro de Reciclaje La Alquería.
- 4.2. Licitación de 2010 y sus consecuencias**
 - 4.2.1. Proceso licitatorio
 - 4.2.2. Auto 275 de 2011

Capítulo 5. Cambios en la política, Estado fragmentado y tensiones entre los actores

5.1. La nueva política para el manejo de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá

- 5.1.1. Las decisiones del Alcalde: un modelo transitorio
- 5.1.2. Nuevo marco tarifario

5.2. Reacciones de los actores concernidos en el cambio de modelo

Consideraciones finales

- I. Conclusiones a la luz de la teoría
- II. Hallazgos destacados de cada capítulo
- III. Resultados de la implementación de la política
- IV. Tensiones para las administraciones venideras

Índice de siglas

Afiliación a Riesgos Profesionales –ARP-
Área de Servicio Exclusivo -ASE-
Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB-
Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones -ANDESCO-
Asociación Nacional de Recicladores –ANR-
Comisión de Regulación de Saneamiento Básico y Agua Potable –CRA
Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-
Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital –DABS-
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB-
Empresa Distrital de Servicios Públicos –EDIS-
Entidad Medioambiental de Recicladores –EMRS-
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-
Organizaciones Autorizadas –ORA-,
Plan de Ordenamiento Territorial –POT-.
Plan Maestro para el Manejo de Residuos Sólidos –PMIRS-
Programa Distrital de Reciclaje -PDR-
Recolección, Barrido y Limpieza –RBL-
Registro único de organizaciones de recicladores –RUOR.
Registro único de recicladores de oficio –RURO-
Rutas de Recolección Selectiva –RRS-
Superintendencia de Industria y Comercio –SIC-
Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-

Índice de Tablas

Tabla 1. No. de recicladores por localidad en dónde se realizó la entrevista según Censo 2012

Tabla 2. Rango de ingreso por concepto de reciclaje, durante el mes anterior al censo

Tabla 3. Años dedicados al reciclaje

Tabla 4. Características de las bodegas de almacenamiento de material reciclado

Tabla 5. Zonificación de Bogotá en el año 1994

Tabla 6. Requisitos financieros licitación pública 2002

Tabla 7. Requisitos de experiencia técnica licitación pública 2002

Tabla 8. Área de Servicio Exclusivo –ASE- por operador según licitación de 2003

Tabla 9. Equipamientos establecidos en el Plan para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos –PMIRS- según Decreto 312 de 2006.

Tabla 10. Estructura Plan para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos –PMIRS- según Decreto 312 de 2006.

Tabla 11. Puntos centrales de las propuestas presentadas en la licitación del 2010

Tabla 12. Nuevo marco tarifario según resolución 720 de 2015

Tabla 13. Fuerzas a favor y en contra de la transformación del cambio de modelo

Indice de gráficos

Gráfico 1. Cobertura en salud

Gráfico 2. Tipo de vivienda y propiedad sobre la vivienda

Gráfico 3. Nivel educativo

Gráfico 4. Cadena tradicional del reciclaje

Gráfico 5. Zonificación de Bogotá por ASE's 2003

Gráfico 6. Operadores del servicio por localidad a partir del modelo transitorio establecido en 2012

Resumen

El presente trabajo ofrece al lector un análisis de la política de inclusión de recicladores en Bogotá y la consecuente transformación del modelo de prestación del servicio de aseo de la ciudad que tuvo lugar entre el año 2012 y el año 2015, a la luz de los referentes teóricos propuestos por Pierre Muller, Bruno Jobert y Alain Faure sobre “La construcción del referencial en política pública”.

El análisis, de corte cualitativo, se realizó con base en los siguientes *objetivos*: i) constatar la existencia de un grupo de la población que desarrolla actividades de reciclaje por fuera de los circuitos formales de la prestación del servicio de aseo; ii) analizar el proceso organizativo de la población recicladora en la ciudad de Bogotá; iii) analizar si el modelo basado en la competencia por el mercado de residuos, impone condiciones excluyentes para la población recicladora; iv) estudiar los procesos licitatorios realizados, las demandas interpuestas por los recicladores y las consecuentes decisiones de la Corte Constitucional; v) analizar las dificultades que enfrentan los gobiernos para implementar políticas públicas en lo local, en razón de las rivalidades entre los distintos segmentos que hacen parte de una sociedad.

El estudio arrojó una serie de consideraciones, de las cuales son principales las siguientes: i) que el paso de un servicio público basado en el principio de garantizar higiene y salud a uno basado en la gestión integral de los residuos con inclusión de población recicladora, lleva a reevaluar el referencial global sobre libre competencia y concurrencia; ii) que la obligación que impone la Corte a la Administración distrital, supera el mandato de esta última, al menos bajo las condiciones normativas existentes; iii) que, en relación con el reconocimiento e inclusión de los recicladores, el éxito mayor sigue estando representado en los propios Autos de la Corte Constitucional.

Palabras clave: política pública, referente global, libre competencia, referente sectorial, inclusión social, recicladores de oficio, mediador, sistema de aseo, marco tarifario, reciclaje, residuos sólidos.

Abstract

This paper offers the reader an analysis of the policy for the inclusion of recyclers in Bogota and the resulting change of the service provision model of urban trash collection that took place between 2012 and 2015; this in the light of the theoretical reference proposed by Pierre Muller, Bruno Jobert and Alain Faure regarding “the construction of meaning in public policy”.

The qualitative analysis was carried out based on the following objectives: i) to verify the existence of a population group which carries out recycling activities outside of the formal urban trash collection system; ii) to analyze the organizational process of the waste picker population in Bogota city; iii) to analyze if the model based on waste market competence imposes conditions that exclude the waste picker population; iv) to study the bidding processes carried out, the claims filed by waste pickers and the resulting Constitutional Court decisions; v) to analyze the difficulties that governments face in implementing public policies in local settings, due to rivalries between the different segments that make up society.

The study produced a number of considerations, including that: i) the transition from a public service based on the guarantee of sanitation and health to another based on the integral management of trash with waste picker population inclusion, leads to the reevaluation of the global referential regarding free competition and concurrence; ii) the obligation set by the Court to the District Administration, overrules the mandate of the latter, at least under the existing policy regulations; iii) with regard to the recognition and inclusion of waste pickers, the greatest success is still that represented in the Constitutional Court's own decrees.

Key words: public policy, global reference, free competition, sector benchmark, social inclusion, waste pickers, facilitator, trash collection service, tariff framework, recycling, solid wastes.

Introducción

Bogotá D.C. es una ciudad de 7.919.700¹ habitantes que, de acuerdo con los estudios más recientes, produce 7535 toneladas diarias de residuos (Forero, ét al., 2010), los cuales son actualmente dispuestos en el Relleno Sanitario Doña Juana RSDJ-.

En cifras gruesas, los mismos estudios han mencionado que ese total de residuos está compuesto por un 60% de material no aprovechable, es decir que no puede ser vinculado nuevamente a la actividad productiva, y un 40% de material que tiene un valor y que es susceptible de aprovechamiento. No obstante, se afirma que en Bogotá, de ese 40%, hoy solo se aprovecha el 10% y que esto ocurre, principalmente, a través de las cadenas informales del reciclaje. Esta actividad es realizada por recicladores llamados de oficio, quienes se caracterizan por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad social y económica.

Esta población, que de acuerdo con el censo de recicladores realizado en 2012 por la Universidad Distrital, asciende a 13.771², inició desde la década de los 80 un proceso de organización cuyo propósito original fue el de mejorar las condiciones en las que realizaban su labor lo cual debería traducirse en un mejoramiento de su calidad de vida. Dicho proceso de organización se ha ido fortaleciendo a lo largo del tiempo: los recicladores han ganado espacios de representación y han surgido liderazgos que han tomado la vocería; tal es el caso de la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB-.

Tras dos décadas de lucha, sus reivindicaciones se fueron concretando en la búsqueda por formalizar su oficio, lo que ellos han entendido como la vinculación formal a la prestación del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento. En concreto, esto implicaría que la actividad de recuperación y transporte de materiales que realizan se remunere vía tarifa de aseo.

¹ Datos obtenidos en la página web de la Secretaría Distrital de Planeación en noviembre de 2015.

² De quienes dependen aproximadamente 26.000 personas

En concordancia con esa búsqueda, y a raíz de la licitación que la Administración distrital realizó en el año 2002 para concesionar el servicio de aseo de la ciudad, la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB- interpuso una acción de tutela ante la Corte Constitucional bajo el argumento de que los requisitos técnicos y financieros previstos en dicha licitación, violaban sus derechos a la participación en condiciones de igualdad y el derecho al trabajo.

La tutela no fue fallada a favor de los recicladores por cuanto la licitación ya había sido adjudicada a cuatro operadores privados por un período de siete años, prorrogables por un año más. Sin embargo, en el fallo, la Corte incluyó un numeral en el que previene a la entidad distrital que tenga a cargo la prestación del servicio de aseo, para que en “futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, reconociendo que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo reincida en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá” (Sentencia T-724, 2003).

La T-724 ha constituido, en los años subsiguientes, la base jurídica sobre la cual los recicladores han fundamentado el reconocimiento de sus derechos. La consecuencia de la sentencia, fue el diseño de un programa de reciclaje –Proyecto 245 de 2004- del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia” (2004 – 2007), soportado este por un Plan Maestro para el Manejo de Residuos Sólidos –PMIRS-, Decreto 312 de 2006. Durante la siguiente Administración (2008-2012), el proyecto 245 quedó inscrito en el Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” bajo el rótulo del proyecto 584 “Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y Región”.

A pesar de las acciones emprendidas y de que la corriente política de estas administraciones era de corte social demócrata, lo que supone la aceptación, desde la ideología y el programa de gobierno, de políticas incluyentes favorables a las poblaciones vulnerables, la percepción de los recicladores era la de que la política pública puesta en marcha no había generado los resultados de inclusión esperados. Por esta razón, en el año 2011 –momento

en que se desarrollaba una nueva licitación para la concesión del servicio, tras el vencimiento de los contratos que la Administración tenía con las empresas que habían prestado el servicio de recolección durante los últimos ocho años³- la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB- interpuso nuevamente ante la Corte una demanda de cumplimiento que fue fallada mediante el Auto 275 de 2011, por el cual se dejó sin efecto la licitación en curso y se impusieron plazos perentorios a la Administración para diseñar y poner en marcha un plan de acción que garantizara la inclusión de la población en el componente de aprovechamiento del servicio de aseo de la ciudad.

Esta situación condujo al Alcalde de turno, Gustavo Petro, a tomar la decisión de realizar un cambio en el esquema de prestación del servicio, soportado por el actual Programa “Basura Cero”. Pero, más allá de la formulación misma de dicho programa, el Alcalde decidió desmontar el esquema de licitaciones para otorgar a operadores privados la prestación del servicio y creó una empresa pública, Aguas de Bogotá, con el propósito de que fuera esta quien se encargara del mismo; esto, con el argumento de que mantener las concesiones con los operadores privados, además de ser muy oneroso para la ciudad, no permitía cumplir con las disposiciones de inclusión previstas en el último Auto de la Corte.

El nuevo modelo desató una fuerte oposición contra la Administración que derivó en procesos con propósitos sancionatorios, conducidos por la Procuraduría General de la Nación⁴, los cuales ralentizaron la puesta en marcha del mismo y, por ende, la consolidación de la política.

Para algunos de los actores involucrados, entre ellos los organismos de control y sectores de la sociedad situados en la oposición política, la decisión del Alcalde adolecía de falta de preparación y fue llevada a cabo en el marco de procesos que carecían de planificación, lo que ponía en riesgo la salud pública y las condiciones de higiene de la ciudad. Además, y sobre todo, la decisión del Alcalde violaba los principios de libre competencia y concurrencia establecidos en la ley de servicios públicos vigente. Para otros, -expertos,

³ Siete años correspondientes al contrato original y un año adicional de prórroga previsto en los mismos.

⁴ Entidad que fue seguida por la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con la violación a la libre competencia, aspecto que es de su competencia.

analistas y seguidores del Alcalde- las decisiones de los organismos de control y el escándalo que desató el cambio del modelo, estuvieron impulsados por animadversiones políticas e ideológicas y por intereses económicos de los concesionarios privados que buscaban mantener bajo su dominio el manejo de las “basuras” en la ciudad más que en argumentos de tipo técnico o jurídico-legal. A partir de este momento, la inclusión de la población recicladora salió del debate y este se concentró en la legalidad y pertinencia de las decisiones del Alcalde.

En el marco de la situación descrita, surge una circunstancia concreta para la administración de Bogotá en cabeza del Alcalde Gustavo Petro (2012-2016) y es la dificultad que enfrenta para diseñar e implementar una política que concilie su obligación de velar por un manejo adecuado de los residuos sólidos en aras de garantizar la salud pública y la higiene por una parte; y cumplir con las disposiciones de la Corte Constitucional en relación con la inclusión económica y social de la población recicladora de oficio en condiciones de vulnerabilidad, por la otra. Todo ello en el marco de un ordenamiento legal que exige la libre competencia y concurrencia.

Con base en lo anterior, a continuación se plantea la *pregunta-problema* que aborda la presente investigación: ¿es la diferencia entre los valores que defienden los actores concernidos en la prestación del servicio de aseo lo que ha determinado las dificultades para la formulación, diseño e implementación de la política que tiene que ver con la inclusión de los recicladores de oficio en el sistema de aseo en Bogotá?

Se parte de la siguiente *hipótesis*: La política pública de inclusión de recicladores en Bogotá, es el resultado de la presión que ejerce un grupo de la sociedad, los propios recicladores, quienes a partir de un proceso de mediación buscan reposicionarse en el orden social y transformar una situación que, de acuerdo con su visión, desatiende sus derechos, desconoce los aportes que realiza a la sociedad y los excluye. No obstante, la intervención de otros actores, en defensa del mercado y la libre competencia como principio establecido por el marco jurídico y legal en la prestación del servicio de aseo, determina los conflictos que han surgido con ocasión de la implementación de la política pública de aseo diseñada por la Administración del Alcalde Gustavo Petro y han dificultado su consolidación.

Con el propósito de demostrar dicha hipótesis, la investigación se desarrolló con base en los siguientes *objetivos*:

1. Constatar la existencia de un grupo de la población que desarrolla actividades de reciclaje en condiciones precarias, por fuera de los circuitos formales de la prestación del servicio de aseo y sin reconocimiento por parte de la sociedad.
2. Analizar el proceso organizativo de la población recicladora y la consolidación de figuras que actúan como mediadores ante las entidades del Estado para transformar la situación social y económica del grupo que representan.
3. Analizar si el modelo basado en el mercado, vigente para la prestación del servicio de aseo en el momento en que los recicladores interponen las demandas, imponía condiciones excluyentes para dicha población y evaluar la pertinencia de la participación pública.
4. Estudiar los procesos licitatorios realizados, las demandas interpuestas por los recicladores y las consecuentes decisiones de la Corte Constitucional para entender las contradicciones que se presentaban entre la configuración del servicio de aseo con base en el mercado y la inclusión de la población recicladora de oficio.
5. Analizar las dificultades que enfrentan los gobiernos para implementar políticas públicas en lo local, en razón de las rivalidades entre los distintos segmentos que hacen parte de una sociedad.

Con el propósito de explorar el tema y de analizar los planteamientos propuestos, el estudio se estructura de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se presenta el marco teórico tomado como referencia para el estudio, el cual se basa en las tesis de Pierre Muller, Bruno Jobert y Alain Faure sobre “La construcción del referencial en política pública”.

En el segundo capítulo, se indaga sobre las características generales de la actividad del reciclaje, la condición de informalidad de la población recicladora en la ciudad de Bogotá y su participación en la cadena del reciclaje. Así mismo, se describe el proceso de

construcción de identidad, la constitución de la figura del mediador y los conflictos que entre éste y su sector pueden existir.

En el tercer capítulo, se revisa la forma cómo históricamente se ha estructurado el modelo de prestación del servicio de aseo, se plantea una discusión sobre las tensiones que pueden generar cambios en la concepción del servicio al pasar de posiciones basadas en la necesidad de garantizar la higiene y salud pública a aquellas que anteponen una gestión integral de los residuos que vincule a todos los eslabones de la cadena, lo que en consecuencia plantea una contradicción entre quienes defienden la eficacia de los modelos privados frente a la de los modelos públicos.

En el cuarto capítulo, se hace una revisión sobre la política pública de inclusión de recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad en Bogotá, desde la Sentencia T-724 de 2003 hasta las últimas decisiones de la Corte Constitucional expresadas en el Auto 275 de 2011 tras el cual la Administración toma la decisión de transformar el modelo.

El quinto capítulo revisa la puesta en marcha del Programa “Bogotá: Basura Cero” en el cual se concreta la política pública de la Administración de Gustavo Petro, las decisiones de implementar un modelo “transitorio” mientras se ajustan las condiciones requeridas para la ejecución plena de la política y las consecuentes reacciones de los actores afectados por dicho modelo.

Cada uno de estos capítulos presenta en su parte inicial los objetivos del mismo y en el cierre una conclusión con las ideas centrales y aportes al estudio.

Finalmente, se propone un capítulo de consideraciones finales en el que se sintetizan las ideas centrales del caso en relación con el marco teórico propuesto, se destacan los principales hallazgos del estudio, se refiere de manera sucinta el estado actual de la política, se señalan las principales tensiones que tendrá que enfrentar la futura administración de la ciudad en relación con el tema en cuestión y se proponen algunos caminos para alivianar dichas tensiones.

La metodología se desarrolla en el marco de las tesis expuestas por tres autores tomados como referentes teóricos principales. Muller (2010), aporta una teoría sobre la determinación que tiene la construcción de referenciales -marcos de referencia que determinan el comportamiento de los actores- en la definición de políticas públicas, Jobert (1995) aporta un elemento interesante al afirmar que la formulación de políticas se da bajo la condición de Estados fragmentados en los cuales hay presencia de segmentos rivales, esto es de intereses contradictorios, situación que permite explicar la reacción de los actores involucrados, ante la implementación de una política. En el mismo sentido, Faure (1995), da luces para comprender las dificultades que enfrentan los gobernantes en lo local a la hora de poner en marcha la implementación de políticas, por la condición de sujeción que tiene el gobernante a mandatos de orden superior y/o por las restricciones que le impone el tener que responder tanto a electores como a segmentos de la oposición. La combinación de los postulados de los tres autores permitió hacer un estudio sistemático del proceso de construcción y puesta en marcha de la política pública de inclusión de recicladores en la ciudad de Bogotá.

A partir de este marco teórico, se desarrolló una metodología de carácter primordialmente cualitativo y se utilizaron distintos instrumentos de investigación. En primer lugar, se ha usado la metodología de investigación documental a través de fuentes primarias y secundarias.

En relación con las fuentes secundarias, se hizo una revisión exhaustiva de los estudios, artículos y textos académicos y de consultoría que existen sobre el tema en América Latina y en Colombia. Estos aportaron información relevante sobre las características generales del reciclaje informal y de la población recicladora, así como sobre los primeros lineamientos de política que se han venido construyendo para la ciudad de Bogotá y las primeras evaluaciones que sobre dichos lineamientos se han realizado.

Como fuentes primarias se consultaron documentos institucionales provenientes de la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría y la Procuraduría General de la Nación, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, la

Comisión de Regulación de Saneamiento Básico y Agua Potable –CRA-. La revisión de documentos institucionales ayudó a comprender: uno, los marcos jurídicos y legales pre-existentes al momento en el que la Administración de Gustavo Petro diseñó la política y las consecuentes restricciones o exigencias que de ellos se derivaban. Dos, las decisiones posteriores adoptadas por los organismos de control, por la Corte Constitucional y por otras instituciones que afectaron y afectan el desarrollo de la política.

Adicionalmente, se llevó a cabo la revisión de más de 90 artículos publicados desde 2012 hasta la fecha de cierre de la presente investigación (octubre de 2015), en los principales medios escritos y virtuales de comunicación que tiene el país. En concreto se revisaron los siguientes medios: Diarios El Tiempo y El Espectador, Revista Semana, Revista virtual Razón Pública y portal La Silla Vacía. La revisión de artículos aportó fundamentalmente a la comprensión de la posición de los actores frente a las propuestas de política y a la forma cómo el Alcalde decidió iniciar su implementación, sus argumentos, sus estrategias y los instrumentos utilizados para desarrollarlas.

Se realizaron entrevistas con seis personas relevantes vinculadas a la formulación de la política. La escogencia de los mismos se hizo bajo el criterio de contar con el testimonio y la argumentación de los actores que, o bien motivaron el diseño de la política, o bien tuvieron a cargo su implementación. Estos son: ex –magistrado de la Corte Constitucional, Dr. Juan Carlos Henao Pérez, firmante del auto 275 de 2011; su actuación fue definitiva por cuanto a través de la sentencia, no solo ordenó la suspensión de la licitación que estaba en curso sino que puso plazos perentorios a la Administración para diseñar e iniciar la implementación del modelo que cumpliera con la reivindicación de los recicladores; Subdirectora de Aprovechamiento de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, Sra. Ruth Maritza Quevedo, quien tiene a cargo, desde el año 2012, el diseño e implementación del Programa Basura Cero en el cual se concreta la política de inclusión; Comisionado experto de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, Sr. Alejandro Gualy , quien tuvo a cargo la definición de la nueva fórmula tarifaria y estuvo presente durante el proceso de concertación y socialización de la misma desde 2013 hasta 2015, momento en el que fue expedida por la CRA; Directora de la

Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB, Sra. Nohra Padilla, quien es la autora tanto de las demandas de tutela como de las acciones de cumplimiento que dieron lugar a la actuación de la Corte y quien ha permanecido como una de las líderes más fuertes del sector; Director de la Entidad Medioambiental de Recicladores –EMRS-, Sr. Luis Romero, líder reciclador pero contradictor de Nohra Padilla y quien otorga una visión distinta frente al proceso de inclusión, sobre todo en lo que se refiere al momento presente y hacia adelante; experta en temas ambientales, Dra. Carolina Montes, quien obtuvo un doctorado con mención suma cum laude, tras haber realizado una tesis sobre el manejo de los residuos sólidos en Colombia, trabajo en el que explora el caso de la política pública en Bogotá y quien actualmente ocupa el cargo de Contralora Delegada para temas ambientales en la Contraloría General de la Nación. Su visión permitió esclarecer y afirmar algunos de los hallazgos preliminares de la presente investigación⁵.

Finalmente, en particular para el desarrollo del quinto capítulo, se utilizó, con una adaptación propia, la herramienta *Force Field Analysis* creada por Kurt Lewin en los años 40, la cual consiste en identificar las fuerzas a favor y en contra de una decisión que implica la transformación de una situación y las razones de sus posiciones. Se combina con dos de los cuatro elementos expuestos por Muller y Jobert (1995) sobre construcción de referenciales, aquellos que tienen que ver con los *valores* y las *normas*. Este análisis permitió establecer los puntos centrales de tensión entre los distintos actores involucrados en el cambio del modelo. Así mismo, se usó la herramienta de triangulación de información para identificar las tensiones que pueden enfrentar las administraciones futuras.

⁵ Hubiera sido deseable entrevistar a algunos de los actores que contradijeron el modelo presentado e implementado por el Alcalde Gustavo Petro, en particular el Procurador General de la Nación, Sr. Alejandro Ordoñez y el Superintendente de Industria y Comercio en funciones durante ese momento; pero no fue posible. El vacío se llenó con la revisión de artículos de medios de comunicación que permitieron indagar y analizar sus posiciones, argumentos y decisiones.

Capítulo 1.

La noción de referencial de Pierre Muller y Bruno Jobert

El presente capítulo tiene como propósito exponer los referentes teóricos que han sido utilizados para el análisis del proceso de construcción y puesta en marcha de la política pública de inclusión de recicladores en Bogotá. Propone un ejercicio en el que se ponen en diálogo las posturas teóricas con el caso de estudio, en unas ocasiones para ejemplificar conceptos, en otras para introducir al lector en los temas relevantes que hacen parte del mismo.

La noción de “*referencial*”, desarrollada por Pierre Muller y Bruno Jobert, ambos investigadores de Centre d'étude et de recherche sur l'administration économique et l'aménagement du territoire –CERAT- y del Institut d'études Politiques –IEP-, es un elemento aportado por estos investigadores para el estudio de las políticas públicas, el cual se presentó por primera vez en el libro “El Estado en acción” en el año 1987. (Faure, A. et ál, 1995, pág. 9).

De acuerdo con sus postulados, el referencial supone que las políticas públicas son la construcción intelectual de la imagen que se tiene sobre la sociedad. “(...) es la construcción de una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir (...)”. (Muller, 2010, pág. 115). Una política pública responde a la imagen sobre una determinada situación, el conjunto de imágenes vendría a constituir el referencial. Es, en otras palabras, un conjunto de elementos que constituyen un sistema de referencia.

En tanto el referencial está directamente asociado con la construcción de una visión de mundo, Muller (1995) plantea que el análisis de una política pública debe partir de un cuestionamiento sobre cómo analizar el proceso por el cual un grupo social construye una visión del mundo que le permita a él y a otros grupos partícipes del mismo universo encontrar su lugar en ese mundo; este análisis, de acuerdo con el autor, puede partir de cuatro elementos o niveles de percepción que componen dicho referencial: los *valores*, las *normas*, los *algoritmos* y las *imágenes*.

1.1. Cuatro elementos del referencial

Los *valores*, se ubican en el campo de la moral. En tanto constituyen “las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo que es deseable o lo que está por descartar”. (Muller, 2010, pág. 117).

Este primer elemento presenta una dificultad relacionada con la apreciación o percepción subjetiva sobre lo que es bien o lo que es mal. En principio, sería aceptable afirmar que los valores no son debatibles, que no admiten discusión. No obstante, el nivel de los valores abre un espacio a la subjetividad. Lo que “es bien” no es necesariamente un apreciación universal. El autor menciona un ejemplo: el debate que se presenta entre el crecimiento y la preservación de los recursos naturales. Este es un debate típico para quienes tienen a cargo la formulación y ejecución de políticas públicas. Cuál de los dos caminos se debe privilegiar, es un asunto que enfrenta a pensadores de corte más neoliberal con los grupos sociales pro-ambientalistas, por ejemplo. La respuesta por supuesto no es única y aquellos que formulan las políticas están en la obligación de adoptar un camino que por lo general ha de buscar la mayor proximidad entre los disensos pero que necesariamente dejará más contentos a unos que a otros.

Para resolver el tema, es posible pensar que la construcción de valores, en un sistema democrático, debería ser un proceso continuo que se da por las interacciones entre los diferentes grupos sociales y cuyo resultado tendría que estar plasmado en el programa de gobierno del mandatario que ha sido elegido y refrendado en el Plan de Desarrollo de la Administración.

En ese sentido, Jobert (1995) afirma que la planificación debería estar conducida por una misma visión sobre el futuro de la sociedad pues de esta forma se reducirían las incompatibilidades o contradicciones entre los proyectos de los distintos actores en juego. Pero es justamente esa construcción de una visión común sobre el mundo lo que plantea la dificultad. Pues cada grupo social, de acuerdo con la posición que ocupa en la sociedad, con la disponibilidad de recursos y con su visión sobre sí mismo, entre otros aspectos, tiene una

visión de sociedad que no necesariamente es general⁶. Este es el caso, por ejemplo, de la discusión entre un modelo de ciudad socialmente incluyente o ambientalmente sostenible. Al respecto del tratamiento adecuado de residuos, algunos pueden privilegiar la sostenibilidad ambiental sobre la inclusión social; para el caso de estudio, algunos pueden estar dispuestos a sacrificar las reivindicaciones de los recicladores, tal y como ellos las plantean, en aras de alcanzar un objetivo ambiental. Esto es lo que Muller (1995) señala como un conflicto *sobre* el referencial; en otras palabras, este se configura cuando se presentan desacuerdos entre dos valores.

No obstante, tal y como lo plantea Jobert (1995), es importante reconocer que en muchas ocasiones, los debates que se dan en el campo de las políticas públicas, no obedecen necesariamente a una confrontación directa entre visiones opuestas del mundo. En ocasiones, aun cuando los distintos actores en juego comparten una igual o similar visión del mundo, entran en contradicción por la pertinencia de emplear una u otra fórmula para resolver un problema o trabajar sobre una situación. En este sentido, una sociedad puede estar de acuerdo en la *inclusión* como valor fundamental pero en desacuerdo sobre la forma cómo ha de propiciarse dicha inclusión. Para Muller (1995), los desacuerdos sobre el cómo, lleva al terreno de un conflicto *dentro* del referencial.

Este es quizá el caso que ha enfrentado el establecimiento de una política pública de manejo de residuos en la ciudad de Bogotá que incluya a la población recicladora de oficio en condiciones de vulnerabilidad en el manejo de los mismos. Pues si bien la inclusión como valor está explícitamente mencionado en la Carta Constitucional, la forma de lograr la inclusión, en este caso la de los recicladores, genera un conflicto; pues ellos consideran que esta solo es posible dentro de la estructura formal del sistema de aseo, mientras otros sectores de la sociedad, vinculados a la actividad, consideran esa posibilidad inviable, por

⁶ Es importante comentar que de acuerdo con Muller (2010) el problema no se acota en la ausencia de consenso sobre el referencial. Hay un elemento adicional que complica la formulación de políticas y es la mutabilidad a la que está sujeta la visión de mundo de un grupo social. La disponibilidad de recursos y la visión que se tiene sobre sí mismo y su lugar en la sociedad son cambiantes, lo que supone un “riesgo” que incide en la formulación de políticas.

las incapacidades técnicas, económicas y sociales que tienen para operar en condiciones de competencia.

El segundo elemento del referencial son las *normas*, las cuales “definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado” (Muller, 2010, pág. 117). Podría pensarse que las normas son una suerte de “expresión” de los valores. Una forma de traducir lo que se aprecia como valor, en una fórmula explícita que expresa el *deber ser*. Para el caso, el ejemplo sería: los recicladores deben estar incluidos en la sociedad; o, los residuos deben ser adecuadamente tratados.

Ahora, aunque el autor plantea la norma como la definición de esa distancia entre la realidad que se percibe y la realidad que se desea, se considera importante hacer una reflexión sobre ella –la norma- en dos sentidos. Por una parte, si se acepta que la norma es una expresión de los valores, ésta tendrá también, en principio, un carácter subjetivo. Ese “deber ser”, estará condicionado por la visión de mundo de quien lo enuncie. Por otra parte, vale la pena explorar el hecho de que la norma puede establecerse en una sociedad por dos caminos. Uno, cuando la norma está dada por una institución que posee la facultad de hacerla ley, entonces la norma, constituirá un elemento vinculante que restringe el hacer u obliga al no hacer y que por lo general contempla mecanismos de coerción o de punición ante el incumplimiento. Dos, cuando el hábito colectivo relacionado con un comportamiento frente a una situación determinada, lo convierte en norma. En este caso, la punición se mueve en el campo de una suerte de castigo social. Los institucionalistas llaman a las primeras, normas *formales* y a las segunda, normas *informales*.

En la medida en que la importancia de separar los residuos, reciclarlos y darles un manejo adecuado no presente discusión, es posible pensar que este comportamiento puede alcanzarse por cualquiera de los dos caminos; por el contrario, incluir a la población de recicladores en los procesos de manejo de residuos, -tema objeto de polémica-, cabría pensar que requiere de una determinación política. Lo que terminó ocurriendo en este caso mostró una ausencia de determinación política por parte de la Administración y la presión

del grupo de recicladores condujo a la Corte Constitucional a convertir en norma sus aspiraciones. La Corte convirtió ese deber ser en un mandato constitucional.

En cualquier caso, sería factible afirmar que en la medida en que las visiones de mundo sean más distantes, y por tanto haya menor consenso sobre los valores, se hará más necesaria la norma convertida en ley.

El tercer elemento del referencial está constituido por los *algoritmos*, los cuales se construyen como “relaciones causales que expresan la teoría de la acción”. (Muller, 2010, pág. 117). Los algoritmos plantean una hipótesis sobre lo que ocurriría si se realiza determinada acción. Es una forma de prever el resultado de la acción o inacción por parte del Estado frente a un asunto determinado. Los algoritmos como elemento del referencial, podrían servir para determinar en qué forma la intervención del Estado contribuye a la construcción de “una visión de mundo”. Puede ser utilizado con dos propósitos paralelos: uno, para convencer sobre la necesidad de la acción, y dos, para proyectar el cambio en la situación. En el caso que nos ocupa, un ejemplo de algoritmo podría ser: si no se hace un manejo adecuado de los residuos sólidos entonces la ciudad no va a contar con lugares de disposición adecuados en el mediano plazo.

El último elemento del referencial contemplado por el autor hace referencia a las *imágenes*. De acuerdo con la explicación que hace Muller (1995), las imágenes son expresiones que reúnen valores, normas y algoritmos y se constituyen en un elemento discursivo que aproxima la idea planteada a la acción. Es un recurso que a través de comparaciones o hipérboles crea un imaginario sobre una situación dada. “El mar de basuras en que se ha convertido Bogotá”; o, “Mujeres y hombres que como bestias cargan en sus espaldas nuestras basuras”. Estas afirmaciones, por ejemplo, dan una idea de las situaciones sobre las cuales una administración pretende actuar a través de una política pública. En las afirmaciones expuestas, las imágenes que se crean dan una idea negativa de una situación presente y sin decirlo, hacen suponer que el objetivo es transformar esa realidad. Podrían también utilizarse imágenes en sentido positivo. De cualquier forma, las imágenes dan fuerza al discurso y permiten hacerse una idea sobre la situación que se está trabajando.

La comprensión de los cuatro elementos del referencial permite hacer mención a la exposición que hace el autor sobre la existencia de dos tipos de referencial: el *global* y el *sectorial*.

1.2. Tipos de referencial

El primero, el referencial global, “es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales (...) el referencial nace a partir de un conjunto de valores fundamentales que expresan las creencias básicas de una sociedad”. (Muller, 2010, pág. 118). Dado su carácter general, el referencial global permite diferentes interpretaciones, por lo cual abre la posibilidad a la coexistencia de caminos variados para alcanzar una visión de mundo determinada. Así mismo, el referencial global puede cambiar en el tiempo, puede modificarse de una época a otra en la medida en que el sistema de creencias se transforma. El referencial global es una noción de mundo que supera las fronteras del Estado. En la actualidad, por ejemplo, parece haber un consenso general sobre el *desarrollo sostenible*, concepto que vendría a constituir un referencial del modelo de sociedad contemporánea. No obstante, para algunos el desarrollo sostenible se acota al campo ambiental, para otros vincula, además de éste, temas sociales, económicos y culturales, entre otros. Y los caminos por los cuales se llega a él son objeto de conflicto a la hora de definir políticas públicas.

El segundo, el referencial sectorial es, según el autor, “una representación del sector, de la disciplina o de la profesión”. (Muller, 2010, pág. 122). La definición de este referencial sectorial es también objeto de controversia pues la delimitación o reconocimiento de un sector está ligado a la “agenda política” y a la dinámica de las sociedades. ¿Existe un sector reciclador? ¿Reconoce la sociedad el reciclaje como profesión? Entonces, ¿son los recicladores representantes de un sector? Todo esto conduce a pensar que quizá el reciclaje como sector aunque existe no hace parte de manera formal de la estructura social y por tanto no es reconocido como tal; en consecuencia, el conflicto se origina, justamente, cuando el sector reclama su reconocimiento buscando la vinculación a un sector ya existente, al cual ellos consideran pertenecer, en este caso, el del servicio público de aseo.

El puente que une estos dos referenciales da lugar al nacimiento de una figura que el autor denomina *los operadores de transacción*, entendidos como la figura que liga los dos referenciales y que se construyen bajo la forma de los ya mencionados algoritmos. Si se quiere alcanzar un modelo de desarrollo sostenible es preciso hacer un manejo adecuado de los residuos e incluir a la población de recicladores en este proceso. De acuerdo con Muller (2010) estos operadores de transacción son el elemento que da origen a una política pública.

De los conflictos que se presentan en la definición del referencial para una sociedad los cuales incluyen las contradicciones tanto *dentro* como *sobre* el referencial; las subjetividades en la definición de *valores* y *normas*; las contradicciones en los referenciales *globales* y en los *sectoriales*, surge la noción de *mediación* y la figura del *mediador*.

1.3. La mediación y el mediador

Para explorar los conceptos de mediación y de mediador, vale la pena iniciar por una mención a las reflexiones de Jobert (1995) quien para la construcción de la noción de referencial parte de aceptar la existencia de un *Estado fragmentado* que cuenta con la presencia de *segmentos rivales*, animados por estrategias contradictorias. Para Jobert las tensiones entre esos segmentos rivales, los cuales podrían también definirse como grupos sociales con intereses diversos, -recicladores de oficio, usuarios del servicio público de aseo, operadores privados-, es un punto central en la construcción de políticas públicas; y es central por cuanto la importancia del proceso de construcción-planificación, de acuerdo con el autor, no radica tanto en la decisión sino más bien en la definición de unos criterios a partir de los cuales los diferentes actores públicos y privados van a actuar con base en su visión de mundo.

Así, “los debates de política pública deberían ser analizados como el conjunto de procesos distintos de construcción de la realidad social que obedecen cada uno a lógicas de acción distintas”. (Jobert, 1995, pág. 20).

En el mismo sentido, plantea Muller (1995) que la construcción de esa realidad social y de esa visión de mundo, es decir, el referencial de una política pública, se construye a partir de acciones más que de procesos discursivos. Los dos, tanto Jobert como Muller hacen énfasis en la acción; la cual se desarrollan en dos planos: el de los intereses sociales y el de los intereses profesionales.

En consecuencia, se plantea en este punto, una discusión sobre la relevancia y el papel de los actores, pues retomando la idea de los conflictos *dentro* del referencial, a la cual se hizo mención anteriormente y que propone la existencia, en ocasiones, de acuerdos sobre la visión de mundo pero desacuerdos sobre cómo llegar a ella, aparecen grupos sociales los cuales ponen en juego no solamente ideas abstractas sino acciones concretas que reivindican una identidad. Estos grupos se constituyen como actores y delimitan el campo de acción, con base en la imagen que ellos se hacen de sí mismos, que quieren hacerse de sí mismos y que quieren que los demás tengan acerca de ellos y de su lugar en el mundo.

Es por ello que en su análisis Muller (1995), aunque reconoce la importancia de las “élites profesionales, administrativas o políticas” en el proceso de producción de una visión de mundo, otorga una mayor relevancia a los grupos sociales que a través de su acción marcada por un fuerte componente identitario promueven un proceso de transformación. Muller considera que si bien la construcción de políticas públicas pasa por un proceso intelectual, tienen mayor relevancia las actuaciones de los agentes concernidos en una situación específica. Esto implica que el desarrollo de ideas –la construcción intelectual- y las acciones de los grupos dialogan, conviven, interactúan en el proceso de construcción de la política; pero, de acuerdo con el autor, lo segundo prima sobre lo primero. El caso de la inclusión de la población recicladora en la prestación del servicio de aseo y la profesionalización de su oficio constatan dicha posición. Aquí se presenta una combinación de discurso y acción en la construcción del referencial, aunque la acción, representada en la organización de la población y en la demanda de tutela, es la que concreta la configuración de este referencial.

Las lógicas distintas (Jobert) o las percepciones diferentes sobre la visión de mundo (Muller) dan lugar a la figura del *mediador*. Entendido este como el “actor, grupo o individuo que produce el referencial, la verdad del momento”. (Muller, 1995, pág. 161). En otras palabras, el mediador es el actor que tras la obtención de recursos legítimos o de posiciones de poder en un tema específico o en un espacio determinado, emprende acciones concretas sirviendo de canal para recomponer la estructura social mediante la transformación de una situación para poner en valor la identidad de un grupo social en la sociedad.

Ahora bien, para Muller, la construcción del referencial y la mediación son dos nociones que van de la mano y por tanto el papel del mediador se desarrolla en dos ámbitos. De una parte, aporta en la construcción del referencial, y de otra, actúa en el marco de un referencial. Es por eso que, de acuerdo con el autor, “un actor podrá posicionarse como mediador en un momento determinado y en un contexto socio-organizacional dado, pero no podrá construir cualquier sistema de creencias en función de sus necesidades estratégicas. Las creencias son el resultado de una interacción compleja entre el lugar del grupo en la división del trabajo y la identidad construida a partir de ese lugar”. (Muller, 1995, pág. 163)

Ahora, el autor plantea la mediación como un proceso en el que se reconocen dos dimensiones:

La primera hace referencia a lo que él llama lo *cognitivo-normativo*; la segunda se conforma por *la producción de significación-campo de poder* (Muller, 1995). Al hablar de lo cognitivo-normativo, Muller explica que en la construcción del referencial se da un proceso de mediación en el cual el mediador se constituye en el actor que, por una parte define cómo es el mundo, describe una situación presente -lo cognitivo- y por la otra, plantea la idea sobre cómo debería ser el mundo -lo normativo-. Muller utiliza el término codificar el mundo (para la primera situación) y luego recodificarlo (para la segunda). Esa recodificación implica que es necesario transformar una situación presente. El mediador es entonces el actor que, en busca de dicha transformación, plantea objetivos y acciones. El mundo hoy discrimina a la población recicladora y la excluye (lo cognitivo). Debería

reconocer la labor que realiza a favor del manejo adecuado de residuos sólidos convirtiendo en oficio su actividad informal y por tanto incluirla en la prestación del servicio de aseo (lo normativo).

La segunda dimensión implica que la mediación exige al mediador enfrentarse a un proceso de toma de la palabra –la producción de significación- y a un proceso de toma de fuerza –el campo del poder-.

El reconocimiento de esas dos dimensiones implica que en todo proceso de mediación se dé la presencia de un subgrupo o actor que en representación de un sector, asuma el liderazgo o la hegemonía del mismo haciéndose reconocer como actor dominante.

Para el caso que nos ocupa, y partiendo de la noción adoptada por Muller, la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB- jugaría el papel de mediador. Algunos podrían preguntarse por qué no pensar en la Corte Constitucional como mediador. El presente análisis sostiene la tesis de que es la ARB el actor quien ocupa este rol, en la medida en que es la organización que representa al grupo social que quiere reposicionarse, que tiene una visión sobre sí mismo, que motiva la organización de su grupo social, que se constituye en voz y representante del mismo y bajo cuyo impulso e iniciativa se produce la actuación de la Corte; no obstante, este análisis reconoce el papel de la Corte como el actor que consolida la reivindicación del mediador y concluye la construcción del referencial sectorial. La Corte vendría a ubicarse en el campo de poder de Muller, como se explicará más adelante⁷.

⁷ Importante anotar que la definición del mediador, para este caso, genera dificultades por cuanto, normalmente, el mediador es un tercero neutro que está en el centro de dos partes en conflicto. No es el caso de la ARB, cuya posición claramente no es neutra. Desde una perspectiva tradicional, la ARB vendría a constituirse en la figura que representa al sector, en su vocero, diferente del mediador. Y en ese sentido, la Corte podría comprenderse mejor como un mediador del proceso; un mediador entre un grupo de la sociedad –los recicladores- y la administración. Pero tampoco satisface del todo la asignación de este rol, ya que, comúnmente, el mediador carece de autoridad. Como lo afirma Six (1997), « *Le médiateur n'est pas un juge, ce n'est pas un arbitre non plus. Il ne dit pas le droit, il est là pour fourrer son nez dans les sentiments et les émotions avec tout ce que cela comporte comme conséquences (...) Une médiation est une démarche librement décidée par laquelle une personne ou un groupe entreprend, devant soi-même ou autrui une dynamique de lien. Cette démarche requiert un certain dessaisissement de soi. Elle a pour but d'accéder à une perspective nouvelle et de construire un meilleur univers relationnel* » **Fuente especificada no válida.** . Por ello, y acogiéndose de manera estricta a lo planteado por Muller, es posible afirmar, como se dijo arriba,

El rol de mediador, con la consecuente hegemonía y liderazgo que conlleva, no es siempre de buen recibo por todos los miembros del sector. Quien asume dicho rol, debe enfrentarse a resistencias de sus homólogos, lo que puede en ciertos momentos debilitar la capacidad de mediación, dando lugar al mencionado conflicto dentro del referencial.

1.4. La construcción de “referenciales” en lo local

Importa ahora hacer una reflexión sobre la construcción de referenciales en el ámbito local, pues “el análisis de las políticas públicas en lo local se ve limitada por una dinámica histórica que hace menos énfasis en la interacción campo cognitivo – campo de poder para situarse en el campo de las relaciones que se desarrollan en medio de conflictos políticos personalizados” (Faure, 1995, pág. 73). Desde esta perspectiva, se presenta un problema y es el hecho de que los elegidos tienen que convivir con los grupos de presión locales pero también con las instancias superiores del Estado y señala que, en lo local, el proceso de elaboración de las normas está marcado por unos “imperativos de competencia regional, de ambiciones electorales y de estrategias comunicacionales” que lo dificulta.

La situación que atravesó el Alcalde Gustavo Petro podría dar cuenta de lo expresado por Faure (1995), en la medida en que el mandatario ha tenido que enfrentar la presión de las organizaciones de recicladores pero también las presiones de los grupos de oposición política, que en ocasiones lograron influir la posición de instancias superiores tales como los organismos de control en relación con las decisiones adoptadas por la Administración sobre el esquema de prestación del servicio de aseo.

En este punto se propone agregar a la definición del referencial sectorial de Muller (2010) – acotada al ámbito de lo profesional- la representación territorial, pues se considera que en ocasiones la identidad de un grupo social y sus intereses van ligados al territorio, así como las presiones que han de enfrentar los tomadores de decisión ubicados en el ámbito local. Y esto porque Muller hace su propuesta de análisis sobre la construcción de políticas públicas,

que la ARB es el subgrupo que busca el reposicionamiento de su sector en la sociedad y por tanto juega el papel de mediador.

partiendo del supuesto de una sociedad “moderna” en oposición a las sociedades tradicionales. Para el autor, las sociedades tradicionales desarrollan su acción política, ligadas al territorio, a lo comunitario, por tanto tienen que hacerse cargo de su historicidad y enfrentan un problema central de desintegración. En contraste, las sociedades modernas surgen tras un proceso de transformación ocasionado por una fuerte división del trabajo dando lugar a “sectores” cuyas líneas divisorias están dadas por un stock de conocimiento y de experiencia que separa a unos de otros. Para Muller, la dificultad que enfrentan las sociedades tradicionales está relacionada con los peligros de la desintegración mientras las modernas encaran los riesgos de la sectorización.

De vuelta a Faure, las ideas expuestas son particularmente relevantes cuando se trata del análisis de la “política pública para el manejo de los residuos sólidos con inclusión de la población recicladora” que busca construirse para la ciudad de Bogotá. El análisis posterior permitirá identificar en qué medida, las competencias electorales, las estrategias comunicacionales y los intereses de los distintos grupos políticos, hacen difícil la construcción del referencial, entorpecen la acción pública y desdibujan o distorsionan la figura del mediador.

En síntesis, lo que proponen los autores Jobert y Muller es un método de análisis de la construcción de políticas públicas que parte de la noción de referencial y de la noción de mediación. El primero como proceso de construcción de una visión de mundo, el segundo como el proceso por el cual un grupo social asume el liderazgo de dicha construcción, en el marco de un Estado fragmentado que cuenta con la presencia de grupos sociales con intereses diversos. Los dos, acotados a un sector sobre el cual se pretende una transformación, o quizá, como en este caso, la construcción formal del mismo.

En refuerzo de lo anterior, Muller afirma que el proceso de elaboración de una política pública combina entonces dos procesos paralelos: “la construcción de una nueva forma de acción pública en un sector, a propósito de un problema; y de manera indisoluble, el proceso por el cual un grupo social o simplemente un actor se reposiciona en la división del trabajo a partir de su identidad social”. (Muller, 1995, pág. 167).

El presente trabajo se apoya en la afirmación de Muller (1995), pues lo que se aprecia es la existencia de un problema que requiere de una nueva forma de acción en el sector del servicio público de aseo, motivada por un grupo social, los recicladores, representados en la Asociación de Recicladores de Bogotá, que buscan reposicionarse en la división del trabajo, a partir de su visión de mundo, de su identidad social.

Capítulo 2.

Construcción de identidad de la población recicladora y del mediador

El objetivo del presente capítulo es mostrar el proceso por el cual la población recicladora construyó una forma de representación en la búsqueda de reposicionarse en la división social del trabajo en el sector del servicio público de aseo, reivindicando derechos a su juicio desconocidos. Para ello, se exploran razones generales por las cuales, en los países de menores niveles de desarrollo, existen grupos de la población que se dedican de manera informal a la actividad del reciclaje de residuos, se identifican los rasgos sociales y económicos que caracterizan dicha población, se explora la dinámica de la población recicladora de oficio en condiciones de vulnerabilidad en la ciudad de Bogotá y su inserción en la actividad del reciclaje informal. El capítulo concluye con el proceso por el cual se fue gestando el movimiento de los recicladores en Bogotá y sus primeras acciones jurídicas en defensa de lo que ellos consideran *su visión de mundo*; es decir, los elementos que han influenciado la construcción del *referencial sectorial*; y refiere la consolidación de la Asociación de Recicladores de Bogotá como *mediador*.

2.1. Características generales de la actividad del reciclaje y de los recicladores informales

El reciclaje informal es una actividad a la cual se dedica un porcentaje importante de la población más pobre en América Latina. Algunos estudios afirman que al menos el 1% de la población urbana de estos países depende de dicha actividad (Acurio et ál., 1997; Hower, 1997 citado en Rodríguez Garavito, 2004) aunque las estimaciones del Banco Mundial mencionan el 2% (Bartone, 1988 citado en Medina, 1999).

A pesar de que no existe una definición universal de lo que es el reciclaje informal, la literatura sobre el tema permite inferir que se trata de aquella actividad de recuperación de residuos que se da por fuera de los circuitos formales de prestación del servicio de aseo (principalmente en la vía pública), del acopio de materiales en lugares que no cumplen con

los requisitos que la ley ha establecido para tales afectos y en los cuales a veces se realizan procesos primarios de pre-transformación de materiales.

Las razones por las cuales el reciclaje informal tiene una dinámica importante en los países de menores niveles de desarrollo, están relacionadas con la alta tasa de migración a las ciudades Medina (1999); con la incapacidad de las economías de la región para crear suficientes empleos (Medina, 1999; Riaga, 2012; Forero, et al., 2010); con el hecho de que los procesos de urbanización, industrialización y el cambio en los hábitos de consumo de la población a favor de productos de consumo manufacturados ha generado, por una parte, crecientes cantidades de desechos sólidos y, por otra, ha creado una fuerte demanda por materias primas baratas para fabricar esos productos de consumo, tales como papel, metales, vidrio y plásticos (Suárez, 2007; Medina, 1997 citado en Medina, 1999, págs. 20-21). La persistencia de la pobreza y la falta de empleo han hecho que en todos los países, la segregación informal (se constituya en una) práctica común y, frecuentemente, en la única fuente de ingreso de grandes segmentos de la población pobre y desempleada. (Acurio et ál., 1997, pág. 8).

Lo anterior deriva en la existencia, claramente reconocida, de un sector de la población que se dedica a esta actividad y cuyas características, en los países de menores niveles de desarrollo, presenta similitudes. Entre ellas: proceso intensivo en mano de obra en el eslabón primario⁸ de la cadena con bajos niveles de tecnificación (Forero, et ál., 2010); bajos ingresos, condiciones precarias de trabajo, largas jornadas laborales a la intemperie, escasa cobertura de servicios de seguridad social -a pesar de los altos riesgos a la salud a

⁸ Al mencionar el eslabón primario de la cadena, el autor parece referirse a la actividad de *recuperar* el material. No obstante, este estudio acoge la explicación sobre la cadena del reciclaje que hace Corredor (2010) en su estudio y que se explica en el punto 2.1.2. de este documento, en donde el primer eslabón hace referencia a la generación del residuo. La recuperación constituiría el segundo eslabón de la cadena del reciclaje.

los que se exponen los recicladores-; bajos niveles de formación académica, (Aluna Consultores, 2011); trabajo infantil y del adulto mayor, pues la unidad productiva es la familia; ausencia de capacitación y competencias en procesos productivos y temas administrativos; mínimo acceso a fuentes de financiación convencionales; bajo conocimiento de la dinámica del mercado y reducidas posibilidades de mejorar sus canales de comercialización (Corredor, 2010); bajo nivel de asociatividad, lo que dificulta su representatividad y en ocasiones los expone a explotación por parte de los eslabones superiores de la cadena (Forero, et ál., 2010).

Las características anteriormente mencionadas, son en últimas las que definen al reciclador informal. La legislación para Bogotá, otorga una definición para este tipo de población bajo el concepto de *reciclador de oficio* entendida como la persona natural o jurídica que de manera permanente deriva su sustento y el de su familia mediante la prestación del Servicio Público de Aseo en la actividad de aprovechamiento (Decreto 312, 2006). No obstante, esta definición no brinda muchas claridades por cuanto no establece una diferencia clara con respecto al *reciclador* que según el mismo Decreto es la persona natural o jurídica que presta el Servicio Público de Aseo en la actividad de aprovechamiento. Es quizá por ello que, para el caso de la formulación de la política pública en Bogotá, se ha adoptado el término de *reciclador de oficio en condiciones de vulnerabilidad*⁹.

Para una mejor aproximación es interesante recurrir a la clasificación que sobre esta población hacen Terraza y Sturzenegger (2010), así:

Una, relacionada con el lugar o ámbito de trabajo en el que se desenvuelven, criterio según el cual los recicladores informales se dividen en dos grandes grupos: (i) aquellos que realizan las tareas en sitios de disposición final y (ii) aquellos que lo hacen en la vía

⁹ En este punto se aclara que el presente estudio toma como referentes normativos, el decreto 1713 de 2002 –que fue reemplazado por el decreto 2981 de 2013- y el decreto 312 de 2006 –aún vigente aunque en proceso de reformulación- por cuanto son los marcos en los cuales se ha dado todo el proceso de formulación de la política. No obstante, se hará referencia a los nuevos decretos cuando para efectos del análisis se haga necesario.

pública¹⁰. Otra, relacionada con el nivel de dedicación a esta actividad. Según este criterio, la población de recicladores puede dividirse en dos categorías: (i) recicladores ocasionales¹¹, que reciclan de acuerdo con oportunidades y circunstancias particulares de sus necesidades, compartiendo la recolección con otras actividades y (ii) recicladores de oficio, que reconocen el reciclaje como su actividad principal y permanente de trabajo. Finalmente, los recicladores pueden ser categorizados según su nivel de organización en (i) recicladores no organizados y (ii) recicladores organizados, siendo el punto de diferenciación pertenecer o no a una organización, sea cooperativa, gremio o asociación. (Terraza y Sturzenegger, 2010, págs. 14-15)

El presente estudio se concentrará en los recicladores que: i) recuperan el material en la vía pública, ii) entienden el reciclaje como la fuente principal de su sustento, iii) recicladores organizados, principalmente –aunque es posible hacer algunas referencias a los no organizados, según disponibilidad de la información-. Y en adelante, se referirá a ellos como recicladores de oficio.

¹⁰ En el caso colombiano, la presencia de recicladores en los Rellenos Sanitarios fue prohibida por el Decreto 1703 de 2002, art. 86. Este Decreto fue derogado mediante el 2891 de 2013, en el cual ni siquiera se hace mención a dicha prohibición en tanto la labor de separación primaria es puesta en manos del generador del residuo. Sobre el reciclaje en la vía o espacios públicos rigen los decretos 349 de 2014 y el posterior aclaratorio, 539 de 2014. El 349 considera infracciones objeto de sanción mediante comparendo ambiental las siguientes: “06. Destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en infracción a las normas sobre recuperación y aprovechamiento vigentes. 07. Romper, rasgar, quemar o de cualquier otra manera dañar o destruir las bolsas y recipientes en que los residuos sólidos hayan sido almacenados o depositados para ser objeto de recolección, o abrirlos sin volverlos a cerrar debidamente, o extraer de ellos los residuos y dejar el lugar en que se produzca la extracción en un estado de aseo peor a aquél en que se encontraba”. El Decreto 539, art. 1 hace una aclaración agregando dos párrafos así: “PARAFRAFO (Sic) 3: En ningún caso, la imposición del Comparendo Ambiental ni su interpretación podrá impedir el ejercicio efectivo de la actividad de reciclaje informal, salvo que las conductas sancionables sean efectuadas con intención de causar perjuicio para el ambiente o la salud pública. PARAFRAFO (Sic) 4.- La aplicación de la infracción clasificada en el Código 18 será gradual y progresiva, teniendo en cuenta las rutas de recolección de reciclaje establecidas por la Unidad Administrativa especial de Servicios Públicos- UAESP, entidad que informará periódicamente a la Secretaría Distrital de Gobierno el cambio o adición de nuevas rutas, para que a su vez dicha Secretaría las difunda con las Autoridades encargadas de la imposición del Comparendo Ambiental. La modificación parece tener la pretensión de atenuar la aplicación del comparendo ambiental para los recicladores de oficio que realizan su labor en vías y espacios públicos.

¹¹ El concepto de reciclador ocasional, correspondería a lo que la presente administración de la ciudad ha denominado “reciclador natural” y que en otros ámbitos de las políticas sociales se ha definido como “habitante de calle”.

Las características de informalidad en las que se realiza la labor del reciclaje, las cuales comparte la población que se dedica a este oficio en la ciudad de Bogotá, hicieron que, desde la década de los 80 y tras un proceso de reivindicación liderado por grupos de recicladores de algunos países de la región latinoamericana dedicados a esta labor, se evidenciara la “vulnerabilidad” a la que están expuestos los recicladores y la “exclusión” de la que son objeto. Evidenciar el estado de esta población, constituye el primer paso en la construcción del sector.

2.1.1. La población recicladora en Bogotá según censo 2012

La información más actualizada con la que se cuenta sobre la población recicladora de oficio en la ciudad de Bogotá corresponde a los resultados del censo realizado en el año 2012 por la Universidad Distrital, contratado este por la UAESP en cumplimiento de una de las disposiciones del Auto 275 de la Corte Constitucional¹².

Aunque el censo no está disponible como información pública, sí fue posible encontrar un estudio realizado por Castro (2014) en el cual, con base en dicho censo, se hace una caracterización de la Población Recicladora en Bogotá.

A continuación se presentan algunos datos relevantes extraídos del estudio en mención, con el propósito de constatar la existencia en Bogotá de un grupo de la población que se dedica al reciclaje informal y que presenta las características de “informalidad” que ellos mismos buscan superar.

¹² Es importante anotar que la metodología utilizada por la Universidad Distrital para realizar el censo, tomó como base principal para la realización de las entrevistas, el lugar donde los recicladores venden el material, es decir, las bodegas. Aclaran que el censo no se realizó en los lugares donde recuperan el material. Este es un dato clave pues existe una relación inversa entre localidades donde se recupera el material y lugares donde se ubican las bodegas. (Castro, 2014, págs. 15-16)

Sobre el número de población que se dedica o depende de la actividad del reciclaje

- El total de recicladores identificados en el censo es de 13.771, su núcleo familiar lo componen en suma 28.173 personas pero el número de dependientes de los recicladores es 26.991. No obstante, hay una inconsistencia cuando se pregunta por la ocupación pues la encuesta arroja que del total de personas que componen el núcleo familiar, 17.434 se dedica a la actividad del reciclaje, lo que indicaría un número mayor de recicladores a los estrictamente censados. De acuerdo con la encuesta, el 34.17% tienen a cargo entre 1 y 2 personas; el 30.98% no tienen personas a cargo; y, el 29.79% tienen entre 3 y 5 personas a cargo; existe un 5.05% que tienen a cargo entre 6 y 12 personas.
- Del total de recicladores censados, 70% son hombres y 30% son mujeres. El 7% corresponde a menores de edad y el 4.4% son adultos mayores.
- Los recicladores en Bogotá se distribuyen por localidades, según lo muestra la tabla 1.

Tabla 1
No. de recicladores por localidad en dónde se realizó la entrevista según Censo 2012

| Localidad | No. de recicladores por localidad en dónde se realizó la entrevista | % |
|-----------------------|---|--------------|
| 17 La Candelaria | 8 | 0,1 |
| 13 Teusaquillo | 49 | 0,4 |
| 15 Antonio Nariño | 74 | 0,5 |
| 2 Chapinero | 100 | 0,7 |
| 1 Usaquén | 370 | 2,7 |
| 6 Tunjuelito | 443 | 3,2 |
| 5 Usme | 504 | 3,7 |
| 9 Fontibón | 524 | 3,8 |
| 4 San Cristobal | 546 | 4,0 |
| 12 Barrios Unidos | 632 | 4,6 |
| 14 Los Mártires | 718 | 5,2 |
| 16 Puente Aranda | 755 | 5,5 |
| 3 Santafé | 766 | 5,6 |
| 18 Rafael Uribe Uribe | 870 | 6,3 |
| 7 Bosa | 948 | 6,9 |
| 10 Engativá | 957 | 6,9 |
| 19 Ciudad Bolívar | 1348 | 9,8 |
| 19 Suba | 1431 | 10,4 |
| 8 Kennedy | 2728 | 19,8 |
| TOTAL | 13771 | 100,0 |

Fuente: UD Base de datos censo de recicladores 2012. En: (Castro, 2014, pág. 16)

Sobre los datos señalados es importante anotar la dificultad que enfrentan los realizadores del censo por cuanto se trata de una población flotante. Es difícil establecer los lugares

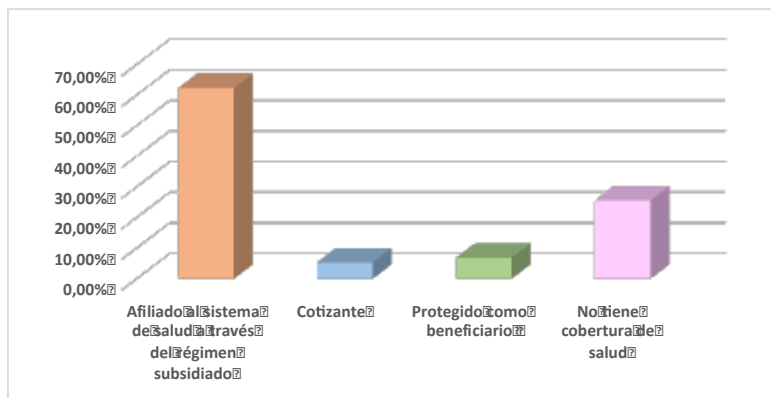
exactos en donde realizan su trabajo; es decir, las rutas de la ciudad en las cuales recuperan el material puede variar dependiendo del día o de otras circunstancias. Según lo menciona el estudio, tampoco fue fácil establecer el lugar de residencia de los recicladores. Por ello, se optó por realizar las encuestas en el lugar de venta del material, lo que deja un margen alto de incertidumbre.

La diferencia entre el número de recicladores encuestados (13.771) y el número de personas que de acuerdo con sus propias respuestas se dedican al reciclaje en su núcleo familiar (17.434) es una muestra de las imprecisiones. Adicionalmente, según lo menciona Castro (2014), los censadores no pudieron tener acceso al número de identificación de las personas que componen el núcleo familiar lo que impide constatar la afiliación a sistemas de seguridad social, salud y educación de dichas personas.

No obstante, en la entrevista realizada a Padilla, ella afirma que “el censo del 2012 es muy cercano a la realidad porque a las bodegas solo van los recicladores. Es un censo que se aproxima a la verdad. Porque cuando en el 2010 se hizo el censo por parte de Javeriana, le avisaban a las personas los puntos donde se ubicaban para censar, entonces llegaban buses con personas para que se censaran. Como venían de un proceso de creación masiva de organizaciones, era muy poco creíble” (Padilla, 2015).

Sobre su integración a los sistemas de seguridad social

Gráfico 1. Cobertura en salud

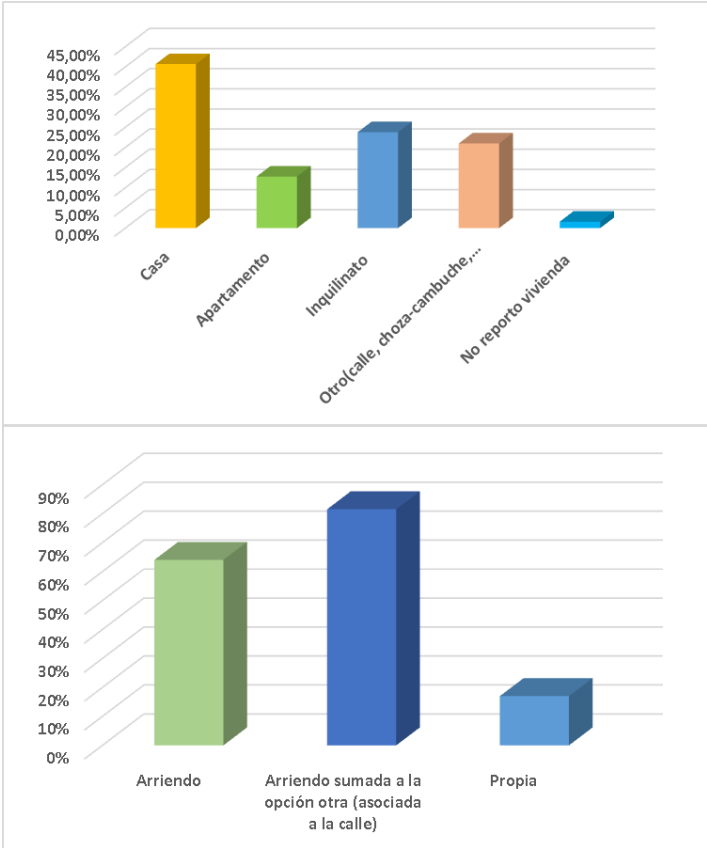


Fuente: elaboración propia con datos del estudio realizado por Castro (2014)

La cobertura en salud, cercana al 70% es un dato positivo, aunque cabe destacar que un porcentaje alto accede por el régimen subsidiado. No obstante, lo que tiene que ver con Afiliación a Riesgos Profesionales –ARP-, que presenta un porcentaje de afiliación del 1.5% y los vinculados al régimen pensional, 2.1%, sigue siendo extremadamente bajo y es indicativo del nivel de informalidad que caracteriza el desarrollo de su actividad. Interesante mencionar que el 93.6% de los encuestados afirman contar con cédula de ciudadanía.

Sobre la calidad de vida y la vivienda:

Gráfico 2. Tipo de vivienda y propiedad sobre la vivienda



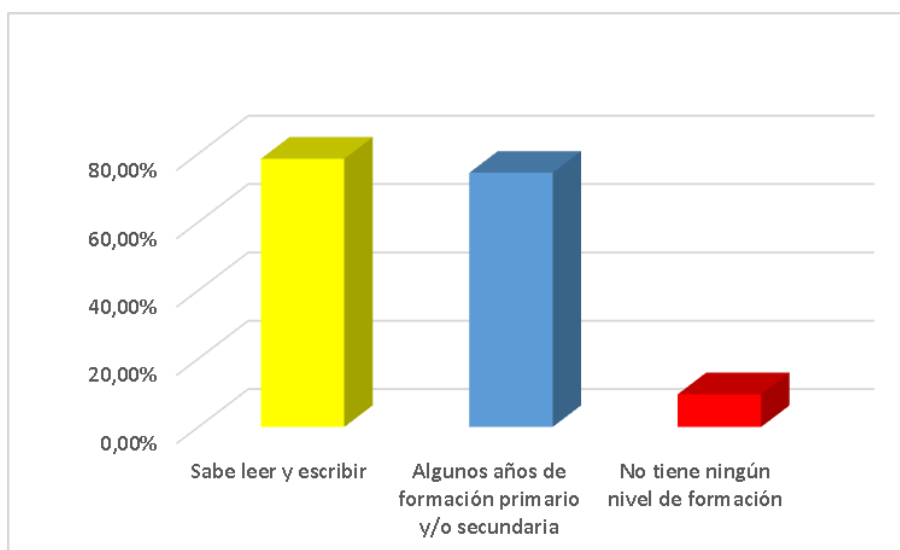
Fuente: elaboración propia con datos del estudio realizado por Castro (2014)

Acerca del lugar de vivienda, el 40.7% afirma que vive en una casa, 12.8% en apartamento, 23.8% en inquilinato y 21% respondió otro (lo que corresponde a calle, choza-cambuche, puentes, caños, zorrillos o bodegas). El 1.6% no reportó lugar de vivienda. Respecto al tipo

de propiedad que existe sobre la vivienda se obtiene lo siguiente: el 64% vive en arriendo, la cual sumada a la opción otra (asociada a la calle), llega al 81,5% frente al 17% que vive en bien propio. En las viviendas normalmente habita un núcleo familiar extendido compuesto por hijos, cónyuges, hermanos, madres, nietos, sobrinos, suegros, tíos.

Sobre el nivel educativo

Gráfico 3. Nivel educativo



Fuente: elaboración propia con datos del estudio realizado por Castro (2014)

El 78.5% afirma que sabe leer y escribir y el 74.4% afirma contar con algunos años de formación primaria y/o secundaria frente a un 9.6% que no tiene ningún nivel de formación.

Los lugares de vivienda, la propiedad sobre la misma y la conformación del núcleo familiar son indicativos de la condición de pobreza y vulnerabilidad de la población. Por el contrario, sorprende el resultado sobre lecto-escritura y años de escolaridad. Aunque sobre este último no hay precisión de cuántos han terminado bachillerato y lo que sí muestra el estudio es que prácticamente ninguno tiene estudios técnicos o universitarios.

Sobre las condiciones en que se realiza el oficio del reciclaje

El medio empleado para la recuperación y transporte de material es el costal con un 22.6%, le sigue el zorro (vehículo de tracción humana) con un 15.1%; el 14.9% no brindó información al respecto y el 13.8% responde “otro”.

- El 69.11% de los recicladores asegura que el material se obtiene en la vía pública. El 19.99% afirma que obtiene el material en casas (por contrata) o conjuntos. Esto puede asimilarse a lo que se conoce como fuentes fijas.
- El 75.6% de los recicladores responde que realiza algún tipo de beneficio al material, esto es, genera algún valor agregado. El mayor porcentaje (51.4%) se refiere a procesos de selección y el 24.7%, además limpia el material.
- La bodega es el principal centro de comercialización del material recuperado por los recicladores, ocupando el 80%. El 8.7% lo vende a otro reciclador o a una organización de recicladores y tan solo el 2.4% lo vende directamente a las empresas.
- El nivel de ingresos de los recicladores se muestra en la tabla a continuación. Tabla 2.

Tabla 2.
Rango de ingreso por concepto de reciclaje, durante el mes anterior al censo

| Rango de ingreso | % | No. De recicladores |
|------------------------------|------------|----------------------------|
| Menos de \$250 mil | 49,6 | 6825 |
| Entre \$250 mil y \$500 mil | 30,4 | 4192 |
| Entre \$500 mil y \$750 mil | 12,5 | 1715 |
| Entre \$750 mil y \$1 millón | 4,0 | 554 |
| Más de \$1 millón | 1,7 | 236 |
| Sin información | 1,8 | 249 |
| TOTAL | 100 | 13771 |

Fuente: (Fabio Castro B, 2014, pág. 98)

Los datos referidos muestran nuevamente un alto nivel de informalidad por la precariedad con la que se realiza la labor en relación con los lugares de recuperación y los medios

utilizados para el transporte del material. La actividad se concentra en los primeros eslabones de la cadena (recuperación y transporte) con mínimos valores agregados mediante la selección y en ocasiones la limpieza del mismo. La comercialización, prioritariamente hecha en bodegas es reflejo de la alta intermediación. Y es posible observar que el 80% de los recicladores encuestados tienen un nivel de ingresos que se ubica por debajo del salario mínimo mensual.

Sobre la dedicación a la actividad y el nivel de organización

- En relación con los años de dedicación a la actividad del reciclaje, el censo arroja los siguientes datos:

Tabla 3.
Años dedicados al reciclaje

| Años | % de recicladores |
|----------------|--------------------------|
| 0-5 años | 34,6 |
| 6-10 años | 25,2 |
| 11-20 años | 19,4 |
| Más de 20 años | 20,8 |
| | 100 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de (Castro, 2014, pág. Anexo 12)

- Sobre el nivel de organización, de los 13.771 recicladores encuestados 2.071 dicen pertenecer a una organización, esto es el 15% estarían organizados mientras el resto serían recicladores independientes. También es importante anotar que el censo no hace una diferenciación entre organizaciones de primer nivel y de segundo nivel.
- Dentro de las personas censadas se identifican 1508 habitantes de calle.

Los dos datos son importantes para el análisis. El primero –años de dedicación al oficio– por cuanto las reivindicaciones de las organizaciones que han liderado las acciones ante la Corte Constitucional abogan por una política dirigida al “reciclador de oficio”, que en los tiempos de la sentencia T-724/2003 eran entendidos por dichos líderes como aquellas personas que se dedicaban de manera permanente a la labor del reciclaje, que realizaban

esta labor por un período de mínimo diez años y que, preferiblemente, hacían parte de procesos organizativos¹³. En el caso de los encuestados, solo el 40.2% cumple con la condición referida a los años de permanencia. Y, el dato que arroja el censo sobre el nivel de organización, es aún más inquietante. Tan solo el 15% afirman pertenecer a una organización lo cual, por una parte, porque tampoco responde a los criterios de los líderes del movimiento reciclador; y, por otra, porque dificulta la focalización de los programas por parte de la administración.

Finalmente, el hallazgo de 1508 personas que se autodenominan “habitantes de calle” es otro asunto a tener en cuenta. Las organizaciones que han liderado las acciones ante la Corte, hacen un énfasis importante en diferenciar al “reciclador de oficio” del “habitante de calle” que de acuerdo con la ley colombiana se define como la “persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria y, que ha roto vínculos con su entorno familiar. (Ley 1641, 2013). El habitante de calle puede reciclar “ocasionalmente” pero no desarrolla esta actividad como un oficio ni deriva su sustento de manera permanente del mismo. La posición de los recicladores ha sido la de que el habitante de calle requiere de un tipo de intervención distinta lo que implica una formulación de políticas diferente. Es justamente esta, una de las bases de su reivindicación al pretender el reconocimiento del reciclaje como un oficio y por ende su profesionalización e inclusión formal en el sector de los servicios públicos.

Todo lo anterior da muestras de la exclusión social que caracteriza a los recicladores la cual ha sido punto de partida para la construcción de su identidad y base de la reivindicación de sus derechos.

Ahora, es importante hacer una revisión de la manera cómo estos recicladores se vinculan a la actividad del reciclaje que se realiza en las ciudades, y para el caso, en Bogotá en particular.

¹³ Sobre lo que hoy se entiende por reciclador de oficio, los actores concernidos tienen una serie variada de opiniones que están generando tensiones en el presente las cuales pueden incrementarse hacia el futuro. Sobre las diferentes acepciones y las consecuentes tensiones, se volverá en el aparte de consideraciones finales del presente documento.

2.1.2. Reciclaje informal: Dinámica del mercado de reciclables y participación del sector informal en el aprovechamiento de material ¹⁴

La actividad del reciclaje se ha concebido a la manera de un proceso de producción lineal constituido de eslabones en donde las actividades que se realizan en unos tienen relación con los otros. Corredor (2010) hace una explicación clara que se sintetiza como sigue:

- Primer eslabón: generación de residuos. En este eslabón se ubican las personas, empresas o instituciones que debido a su natural actividad generan residuos. El Decreto 312 de 2006 define como generador a la “persona que produce residuos sólidos y es usuario del servicio”. (resaltado fuera de la norma).
- Segundo eslabón: recuperación de materiales. El Decreto 1703 de 2002 establece que la recuperación es la acción que permite seleccionar y retirar los residuos sólidos que pueden someterse a un nuevo proceso de aprovechamiento, para convertirlos en materia prima útil en la fabricación de nuevos productos. La recuperación ha sido la actividad en la cual los recicladores han tenido históricamente una mayor participación. No obstante, circunstancias de diversa índole han hecho que surjan nuevos actores que se involucran en la actividad de la recuperación tales como: organizaciones sociales, personal de servicios generales y de vigilancia, comercializadores con fuentes fijas, ONGs. En este eslabón de la cadena, la participación del reciclador está relacionada con el retiro del material de la fuente y la separación del mismo. Esta labor se realiza en distintos espacios: rondas de ríos, parques, zonas verdes, bajo puentes vehiculares o peatonales, cuando el reciclador ha recuperado el material presentado en el andén por el generador, o en cuartos de basura, cuando el reciclador tiene un acuerdo con un conjunto residencial o con una empresa (esto es lo que se conoce como fuente fija).

¹⁴ Este acápite se ha elaborado con base en el estudio realizado por Corredor (2010) “El Sector Reciclaje en Bogotá y su región: oportunidades para los negocios inclusivos”.

- Tercer eslabón: recolección y transporte. Una vez seleccionados y separados, los residuos son transportados para su comercialización hasta las bodegas o punto de acopio. Los medios de transporte varían desde costales, carritos de mercado y vehículos de tracción animal o humana, hasta vehículos automotores, los cuales inciden sustancialmente en la capacidad de carga y la distancia que se puede recorrer. También en el tercer eslabón de la cadena hay una participación importante de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad. Aunque también aquí, nuevamente, participan otros actores como las organizaciones sociales, los comercializadores con fuentes fijas y las ONG's.
- Cuarto eslabón: Almacenamiento. Este se realiza en bodegas que pueden ser primarias, secundarias o especializadas. La tabla 4 presenta las características principales de cada una.

Tabla 4.
Características de las bodegas de almacenamiento de material reciclado

| CLASIFICACIÓN DE BODEGAS DE ALMACENAMIENTO | | | | | | |
|--|--|---|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------|
| Tipo de bodega | Tipo de material que se recibe | Procesos que se realizan | Capacidad de acopio | A quién compra el material | A quién vende el material | Formal / Informal |
| Primarias* | Todo tipo de material | Exclusivamente acopio | Menos de 20 toneladas semanales | Reciclador de oficio | Bodegas secundarias | Informal |
| Secundarias | Todo tipo de material por lo general ya separado | Acopio y procesos de pretransformación. (clasificación por tipo de material, retiro de tapas y etiquetas) | 20 a 40 toneladas semanales | Reciclador de oficio | Bodegas especializadas | Formal |
| | | | | Generadores - Fuentes fijas | | |
| Especializadas | Uno o dos materiales | Procesos de pretransformación y alistamiento (clasificación secundaria y embalaje) | 300 a 500 toneladas semanales | Bodegas secundarias | Industria | Formal |

*Algunas de estas bodegas pertenecen a recicladores de oficio particulares y sobre todo a organizaciones de recicladores.

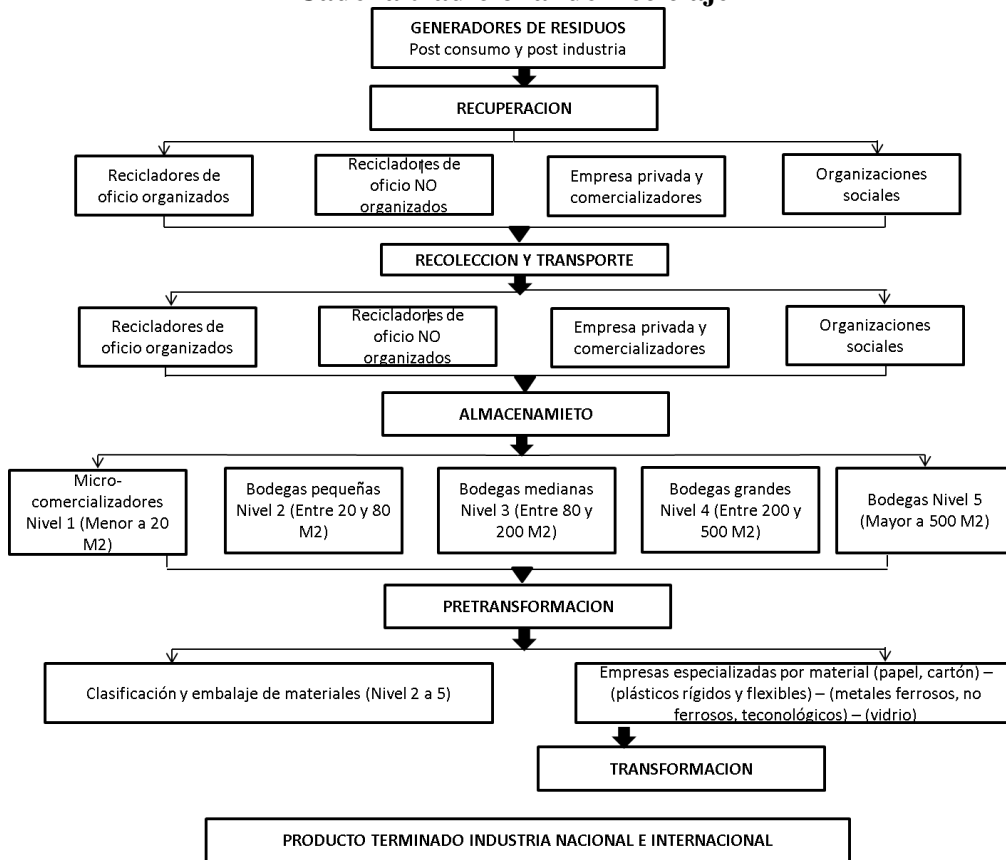
Fuente: elaboración propia con base en datos del estudio (Corredor, 2010)

- Quinto eslabón: pre transformación. En este eslabón se incluyen los procesos de clasificación y alistamiento. Podría explicarse como el proceso a través del cual el residuo se convierte en “nueva materia prima” para la elaboración de productos

terminados. Por ejemplo: el plástico se clasifica de acuerdo con los diferentes tipos de resinas por colores y calidad y luego es sometido a un proceso de pretransformación así: los plásticos rígidos en escama, los flexibles en aglutinado o peletizado. En Bogotá, participan en este proceso MIPYMES informales y formales. Todavía en este eslabón hay participación de recicladores de oficio, principalmente los organizados. Pero se reconoce que el acceso a esta etapa de la cadena es ya difícil para ellos pues se requiere de inversión en maquinaria a la que difícilmente se tiene acceso. Aquellos que logran entrar presentan una baja calidad del producto lo que muchas veces dificulta su comercialización u obliga a vender a bajo precio.

- Sexto eslabón: transformación. Constituye el último eslabón de la cadena y en este se realiza la fabricación de productos terminados con los productos intermedios que han surgido de la pre-transformación. En ella participan, la industria manufacturera (Peldar para el caso del vidrio por ejemplo o Cartón de Colombia para el caso del papel) y MYPIMES nacionales, regionales o locales. En esta etapa ya no hay participación del reciclador de oficio por los altos costos que representa la inversión en maquinaria y tecnología. El gráfico 1 muestra la forma cómo ha funcionado la cadena del reciclaje incluidos los actores formales y los informales.

Gráfico 4
Cadena tradicional del reciclaje



Fuente: (Corredor, 2010, pág. 38)

Ahora, en este punto es importante mencionar que para el caso de Bogotá, existe en la actualidad un proyecto piloto, “El Centro de Reciclaje La Alquería”, como un intento de formalización de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad. Sobre este se volverá en capítulos posteriores cuando se analice la política pública emprendida por las administraciones distritales y sus programas de inclusión.

Como es posible observar, en la cadena del reciclaje de los países con menores niveles de desarrollo hay participación tanto de sectores formales como informales. En este último se encuentra la participación de los recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad, mayoritariamente en el eslabón 2 (recuperación) y en el 3 (recolección y transporte). Es posible encontrar presencia de recicladores de oficio organizados en el eslabón 4 (almacenamiento) y 5 (pre transformación) pero en condiciones precarias de participación.

La forma cómo se ha estructurado la cadena permite identificar dos aspectos iniciales que determinan la exclusión económica de los recicladores de oficio. Uno, es el relacionado con la cadena de intermediación, la cual, de acuerdo con un número importante de los trabajos que se han realizado sobre el tema, es la que se lleva el mayor beneficio económico de la actividad del reciclaje¹⁵. Al respecto, Medina (2005) afirma que la remuneración del eslabón básico de la cadena, llega tan solo al 5% del valor total del producto transformado y vendido a la industria. Y García (2011), por su parte, afirma que en toda (la) cadena de intermediarios, al reciclador se le termina pagando una fracción mínima en relación con el precio fijado por la industria, en la medida en que los bodegueros cuadran sus ganancias comprando a un menor precio a los eslabones que están en el nivel inferior. De esta forma, según Parra (2007) citado en García (2011) “el valor agregado generado por el trabajo del reciclador –que no es reconocido en la venta del material– se distribuye a través de los diferentes intermediarios. Los costos de la recuperación, selección y transporte son asumidos por el reciclador, y las ganancias derivadas de este ahorro, terminan siendo apropiadas por los intermediarios” (García, 2011, pág. 268).

El segundo aspecto, y en relación con lo anterior, se afirma que en la cadena informal del reciclaje “existe un poder monopsónico u oligopsónico de las empresas compradoras del material recuperado lo que convierte a los recicladores en "tomadores de precio", obligándolos a ajustar sus costos en detrimento del ingreso. Eso, aunado a la baja competitividad de los recicladores informales de pequeña escala frente a los grandes, por su precaria dotación logística” (Forero, et ál., 2010, pág. 8)

Lo que es paradójico es el señalamiento que hacen algunos estudios sobre el hecho de que a pesar de la informalidad presente en los eslabones primarios de la cadena, una actividad importante de aprovechamiento se realiza a través de las cadenas informales.

El estudio de Aluna Consultores (2011) muestra que en Colombia, se aprovecha el 16,54% del material potencialmente aprovechable –MPR- y que, en los 22 municipios, estudiados,

¹⁵ En el estudio “Tirando del Carro” realizado en 2006 por el Ministerio uruguayo de Desarrollo Social – MIDES-, se afirma que “las condiciones en las que los clasificadores realizan su trabajo configuran una clara explotación económica disfrazada de actividad independiente (MIDES, 2006 citado en Villalba, 2009).

de ese material aprovechado, los recicladores aportan el 60,9% y los empresarios el 39,1%. En el mismo sentido, vale presentar el análisis hecho en el documento de “Lineamientos generales para la política distrital de reciclaje” en el cual se estima que en la ciudad se producen 7535t/día de residuos sólidos (domiciliarios y no domiciliarios) de los cuales, 2048t/día corresponden a MPR. En contraste, al Relleno Sanitario Doña Juana –RSDJ- estarían llegando 988t/día de MPR, lo que implicaría que la cantidad restante (1060t/día) estaría siendo recuperada, principalmente por el sector informal. (Forero, et ál., 2010, págs. 9-12) Esto es: del total de residuos que produce la ciudad, aproximadamente el 28% está constituido por MPR. De ese 28%, el 49% llega al Relleno Sanitario y el 51% restante, es recuperado por los recicladores en el marco de una actividad informal. El estudio realizado por la entonces Unidad Especial de Servicios Públicos –UAESP- y la Universidad de los Andes (2005) concluye que durante ese año el sector informal del reciclaje realizó la recuperación de hasta 60% (relación entre la cantidad de material generado en la fuente y la cantidad que llega al RSDJ para disposición) del papel y cartón; y 50% del vidrio generado como residuo en los hogares. Por su parte, la Cámara de Pulpa, Papel y Cartón de la ANDI, afirma que en el 2008, del total de papel usado por la industria, el 86% (645.206 toneladas) correspondió a material recuperado principalmente por el sector informal Corredor (2010) citado en Forero, et ál., 2010, pág. 15.

Así, aunque el reciclaje informal es bondadoso por cuanto contribuye a suministrar materiales de bajo costo al sector industrial y a la reducción en el costo del manejo de residuos a las administraciones municipales, además de incrementar la vida útil de los rellenos y a ahorrar energía para la elaboración de materias primas, (Forero, et ál., 2010, págs. 3-4) dichas administraciones y la ciudadanía en general no alcanzan a dimensionar los beneficios económicos y sociales que reporta ya que muchos de ellos se ven representados en intangibles como la salud pública, el medio ambiente, el incremento del turismo, la disminución de la pobreza, el mejoramiento de la calidad de vida, entre otros aspectos. (Acurio et ál., 1997, págs. 98-99).

Lo anterior muestra dos situaciones. Una, que existe un porcentaje importante de material que pudiendo ser devuelto al ciclo productivo aún se entierra; y otra, que, la población

recicladora hace una contribución importante al aprovechamiento, aun cuando su labor no es reconocida de una manera formal.

La exclusión social y económica de esta población es entonces un hecho que no admite discusión. En palabras de Corredor (2010) “la población recicladora comparte las expresiones sociológicas del sector informal de la economía y los ubica en una economía popular de subsistencia, en la cual “el vivir al día” es una constante, cuyas implicaciones económicas y socioculturales les impide abstraerse de una condición casi permanente de exclusión social”. (Corredor, 2010, pág. 24; Medina, 1999).

Dicha exclusión ha sido la motivación para la construcción del sector del reciclaje, ha sustentado sus demandas de dignificación de la labor y la profesionalización del oficio.

2.2. La organización y el mediador de los recicladores en Colombia y Bogotá

La construcción de identidad del “reciclador” surge como respuesta a la toma de conciencia de una población sobre su situación de exclusión que, según Villalba (2009), es inicialmente más social que económica; pero que, indefectiblemente, se retroalimenta convirtiéndose en un círculo no virtuoso difícil de superar.

Esta toma de conciencia se da en un momento en el que los países de América Latina, agobiados por la crisis de la deuda externa en la década del 80, y las consecuentes imposiciones del Consenso de Washington¹⁶, profundizaban la pobreza y el inconformismo

¹⁶ El Consenso de Washington es un término acuñado por Williamson (1990) para codificar las políticas de liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales –IFI- (que tuvieron lugar tras la crisis de la deuda externa de los años 80), como parte de su estrategia de reformas estructurales. Sin embargo, muy pronto, su uso trascendió este significado e incluso la intención de su autor, para pasar a emplearse como un sinónimo de “neoliberalismo” (...) ambos se refieren al conjunto de reformas tendientes a extender el papel de las fuerzas del mercado, (Ocampo, 2005, pp. 7-8) con la consecuente reducción del tamaño del Estado que implicó procesos fuertes de privatización de los servicios sociales y de los servicios públicos. Para muchos, el Consenso de Washington privilegiaba la política económica sobre las políticas sociales.

social. Esto, al tiempo, en que en la agenda mundial el medio ambiente empezaba a convertirse en tema de central atención para los diferentes actores¹⁷.

Bajo el impulso de organizaciones sociales ambientalistas y de fundaciones de carácter social, surge entonces un movimiento reciclador en algunas ciudades de la región latinoamericana –en Colombia, las primeras organizaciones aparecen en Manizales, Itagüí y Bogotá–, las cuales se plantean una paradoja: *yo recupero materiales de la calle; con ello, contribuyo a disminuir la presión en los Rellenos Sanitarios, disminuyo la utilización de material virgen, es decir, hago un aporte a la sociedad. Pero esta sociedad no solo no me paga por ese trabajo que hago sino que me rechaza, me trata como un ser socialmente indeseable, vinculado con la suciedad, el crimen, la indigencia*¹⁸. Este es el reconocimiento inicial que da origen a la reivindicación de sus derechos.

¹⁷ A partir de la década del 70, lo ambiental se ubica como tema relevante en la agenda internacional, por cuanto en el proceso de desarrollo de las naciones, se reconoce una disyuntiva entre crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. Hasta ese momento, el *desarrollo* había sido concebido como un proceso estricta y casi exclusivamente ligado al mejoramiento de los indicadores económicos de los Estados. En Estocolmo se produce por primera vez una Declaración en la cual se reconoce que los recursos naturales no son ilimitados. Las reflexiones hechas en esta reunión, giraron en torno a un informe que el Club de Roma encargó a un grupo de estudiosos del tema de la Universidad de MIT y quienes liderados por Donella Meadows produjeron un documento conocido como *“Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad”* (1972), en el cual se afirma de manera contundente que el modelo de desarrollo hasta la fecha promovido no puede mantenerse en el tiempo por cuanto los recursos naturales son limitados y la tasa de crecimiento poblacional hace insostenible un equilibrio medioambiental (Meadows, 1972). 20 años transcurrieron entre la Conferencia de Estocolmo y la Cumbre de Río de Janeiro, momento en el que se produce un nuevo impulso para sentarse a pensar colectivamente sobre las preocupaciones ambientales. Este impulso fue dado por la publicación de un informe elaborado por una comisión liderada por Gro Harlem Brundtland, mujer noruega nacida en 1939 quien atendiendo el encargo hecho por las Naciones Unidas, realizó un trabajo cuyo producto es el informe *“Nuestro futuro común”*, más conocido como el *“Informe Brundtland”* (1987) en el que se acuña el término *Desarrollo Sostenible*, el cual se convirtió desde entonces en el referente para la formulación de las políticas ambientales tanto en el nivel nacional como en el internacional, y que da un vuelco al concepto mismo de desarrollo. A partir de este informe, por Desarrollo Sostenible se entiende el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. El desarrollo Sostenible se adopta desde entonces como un *referencial global* de consenso universal, al menos en el discurso y en el cual el manejo de los residuos va tomar una posición central.

¹⁸ Esta nota parafrasea intervenciones hechas por recicladores en diferentes espacios de negociación con la administración distrital a propósito del diseño del Programa Distrital de Reciclaje entre los años 2006 y 2008.

2.2.1. El proceso organizativo de los recicladores en Colombia¹⁹

En nuestro país, la organización de los recicladores contó, en particular, con el acompañamiento de la Fundación Social, que desde finales de la década de los 80, empezó un trabajo a partir de las organizaciones existentes tales como: Prosperar en Manizales, la Cooperativa de Subproductos de Antioquia, la Cooperativa Recuperar en Itagüí, las Cooperativas Rescatar, creada por DANCOP hoy DANSOCIAL y la cooperativa Progresar conformada por un grupo de recicladores desplazados del Botadero Gibraltar en Bogotá. Los objetivos iniciales de la Fundación fueron, en primer lugar, establecer el estatus de ciudadano a partir de la obtención de la cédula de ciudadanía y de la libreta militar; en segundo lugar, establecer una serie de redes con instituciones públicas y privadas especializadas para atender temas de salud, educación y vivienda; y en tercer lugar, promover la creación de nuevas organizaciones bajo la forma de pre-cooperativas, cooperativas y asociaciones. Entre ellas, una asociación gremial, la Asociación Nacional de Recicladores –ANR- como entidad que representaría al movimiento reciclador a nivel nacional. (Aluna Consultores, 2011, págs. 7-10)

Durante un poco más de una década, y siempre de la mano de la Fundación Social, el movimiento reciclador en Colombia logró su expansión, tanto por la creación de nuevas organizaciones de carácter regional como por la consolidación de las ya existentes. Se crearon fondos rotatorios para la comercialización del material y una especie de Banco para las organizaciones afiliadas a la–ANR-. Adicionalmente, las organizaciones empezaron a lograr acuerdos en algunos municipios pequeños para compartir con la entidad pública la responsabilidad de recoger los residuos y realizar labores de aseo y limpieza; tal fue el caso de contratos gestionados especialmente en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Huila, Cundinamarca y Atlántico (Aluna Consultores, 2011, pág. 14)

¹⁹ Para una revisión más detallada del proceso de organización de los recicladores en Colombia, consultar el “Estudio Nacional del Reciclaje y los Recicladores: Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia” de Aluna Consultores, 2011. En: <http://comunidad.udistrital.edu.co/viverosepara/files/2013/07/HISTORIA-DEL-RECICLAJE-VERSION-FINAL-AGOSTO-1-2011.pdf>.

En este punto es importante mencionar transformaciones económicas y políticas acontecidas durante la década del 90 en Colombia, las cuales fortalecieron la construcción de la identidad del reciclador y la configuración de sus reivindicaciones de este período en adelante.

En primer lugar, los cambios de la política económica tras la adopción del modelo neoliberal, que implicaron la apertura al comercio internacional y trajeron, en consecuencia, mayor competencia en la comercialización de los materiales reciclados; y, paralelamente, los procesos de privatización de los servicios públicos, que dejaban a cargo de la empresa privada los servicios de recolección y transporte de las basuras afectando la posibilidad de participación de las organizaciones de recicladores en esta actividad y que vinieron acompañados de la expedición de la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos que dejaba sin protección al eslabón primario de la cadena, el de los recicladores. (Aluna Consultores, 2011, pág. 16).

En segundo lugar, otro cambio, esta vez en el orden político, a raíz de la nueva carta constitucional del año 91 que planteaba un Estado Social de Derecho acompañado de sus postulados sobre protección de los derechos fundamentales de las personas, la igualdad social, la pluralidad, la inclusión y el otorgamiento de instrumentos como la *tutela* y la *acción popular*, que tal como lo mencionó el ex – magistrado Juan Carlos Henao en entrevista realizada para esta investigación, permite que “cualquier persona ataque cualquier ley, (lo que constituye una característica) peculiar al sistema colombiano (pues) si acaso esa posibilidad existe en otros tres o cuatro países, pero con restricciones procesales que hacen inoperante el sistema” (Romero, 2015e)

Estos cambios en el contexto, vinieron acompañados de un hecho que ponía de manifiesto la “exclusión atroz” de la que era objeto esta población: el hallazgo de cadáveres de recicladores que eran asesinados para luego ser utilizados por los estudiantes en las prácticas de medicina de la Universidad Libre de Barranquilla. (Aluna Consultores, 2011, págs. 12 - 13)

La coincidencia de estos acontecimientos motivó a las organizaciones de recicladores para “demandar con mayor firmeza el reconocimiento de sus derechos, su dignificación como personas, y el reconocimiento de su labor en la prestación de servicios de aseo, saneamiento básico y en la conservación del medio ambiente (subrayado fuera de texto). La ANR cobró más fuerza y fue reconocida por otros gremios pares y por todos sus asociados como un ente capaz de representar, defender y reivindicar sus derechos e intereses. Estos hechos fortalecieron la autoestima, la identidad personal y colectiva de los recicladores y de sus organizaciones y dinamizaron procesos de crecimiento que le permitieron a la entidad abrirse espacios en la sociedad”. (Aluna Consultores, 2011, pág. 14)

Así, los recicladores, ya no solo se reubicaban en la sociedad como gestores ambientales sino que empezaron a vincularse con temas de derechos humanos, derechos sociales y económicos, el rol del Estado como garante de dichos derechos, reivindicaciones que buscaban concretarse a través del trámite de proyectos de ley ante los Consejos Municipales para lograr la inclusión de sus asociados a los sistemas de protección social, a los servicios de vivienda, educación y otros. (Aluna Consultores, 2011, pág. 14).

El acompañamiento de la Fundación Social se sostuvo hasta finales del año 1998, momento en el que consideró que tras más de diez años de acompañamiento, capacitación y transferencia de recursos, los recicladores estaban preparados para asumir de forma autónoma sus organizaciones. Decidió entonces retirarse obligándolas a enfrentarse a su autogestión y auto sostenibilidad, no sin antes apoyar procesos para la consecución de financiación internacional que permitiera continuar con los proyectos emprendidos. Las principales actividades desarrolladas por las organizaciones, en ese entonces, tenían que ver con campañas de educación ciudadana, realización de convocatorias generales a la ciudadanía para motivar la separación en la fuente, participación en espacios académicos y de investigación, entre otros (Aluna Consultores, 2011, pág. 19)

Algunas de los momentos importantes de su participación tienen que ver con la contribución de la ANR a la elaboración del documento CONPES “*Mejores ciudades y poblaciones*”. También, distinciones obtenidas por su gestión, tales como ser seleccionada

dentro de las veinte mejores prácticas a nivel mundial en la Segunda Cumbre del Hábitat realizada en Turquía en 1996 y la obtención del Premio Nacional SINA otorgado a la ANR por el Ministerio de Ambiente por la labor realizada como gestores ambientales. (Aluna Consultores, 2011)

Unos años más tarde, y ya sin apoyo de la Fundación, la ANR tiene una participación importante en la promulgación de la ley 511 de 1999 por la cual se reivindica oficialmente el estatus del reciclador y de su actividad. Esta ley establece el 1 de marzo como el “Día Nacional del Reciclador y el Reciclaje” y crea una “condecoración al reciclador” que debe ser otorgada por el Ministerio de Ambiente. La ley establece, además, obligaciones al Estado de atender las necesidades del reciclador en cuanto vivienda, salud y educación. La ley se reglamenta mediante el decreto 2395 de 2000²⁰ pero se ciñe exclusivamente a lo relativo a la condecoración del reciclador del año.

Posteriormente, en 2003, se realiza el Primer Congreso Nacional de Reciclaje, convocado directamente por la ANR con el apoyo del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Este hecho merece mención, pues por primera vez participaban organizaciones de recicladores, empresas privadas, operadores del servicio de aseo y gobierno en un espacio de diálogo que reafirmaba la “identidad y la capacidad de convocatoria de la ANR”.

Los hechos relatados dan muestra del proceso de fortalecimiento de un sector que ha ido construyendo una identidad propia al tiempo en que genera espacios de representación con el propósito de reposicionarse en una sociedad que tradicionalmente los ha excluido y que en últimas ha dado lugar a la construcción del “sector del reciclaje”. También dan cuenta de la formación de una “coalición” que impulsa el reciclaje como actividad que tiene un valor ambiental y que vincula sujetos, objeto de acciones públicas.

Ahora, el proceso de construcción de este sector, muestra la existencia de un choque entre *visiones de mundo*.

²⁰ Vea texto completo del Decreto 2395 de 2000 en:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6244&iu=0#1>

El reciclador es tradicionalmente discriminado por el conjunto general de los ciudadanos. En el imaginario de la gente, el reciclador es una persona, sucia que se mueve entre las basuras, muchas veces asociada con la drogadicción, la ocupación desordenada del espacio público, la indigencia y el delito; y todo ello genera una alta prevención y desconfianza por parte del resto de los ciudadanos. (Aluna Consultores, 2011; Alvarez y Torres, 2003; Medina, 1999). En algunos casos son, incluso, objeto de “limpieza social” como lo afirma Rodríguez Garavito (2004) y como lo demostraron los acontecimiento de Barranquilla.

Para las organizaciones de recicladores, por su parte, el reciclador es un ser social, que presta un beneficio a la comunidad, cuya labor debe ser reconocida y dignificada. No aceptan caridad, ni buscan cualquier tipo de inclusión, buscan la formalización del sector del reciclaje incluyéndolo como componente complementario de la prestación del servicio de aseo y la protección del Estado para superar las condiciones de vulnerabilidad en relación con los servicios sociales y económicos. Abogan por el respeto a sus derechos humanos; esto es, luchan por la inserción social y económica partiendo de su inclusión en el sector de los servicios públicos.

Sus aspiraciones quedan demostradas en las acciones judiciales interpuestas ante distintos organismos, dentro de las cuales las más notables son la acción de tutela interpuesta en el año 2002 y la acción de cumplimiento del 2011 (sobre las cuales se volverá con profundidad en el capítulo 4 del presente documento) y en las declaraciones plasmadas en innumerables artículos de prensa y programas televisivos a lo largo de los años. Son ejemplos de lo referido, expresiones como la de Nohra Padilla, líder de los recicladores en Bogotá: “(...) somos el eslabón más vulnerable de la cadena de la recuperación y uso de los materiales reciclados. Nosotros queremos tener el derecho a que no solamente se vuelvan los ojos hacia los recicladores, sino que creemos que el país debe reconocernos el esfuerzo que estamos haciendo, el aporte ambiental, social y económico que le hacemos al país” (Equipo Editorial "EL Empaque", 2012). O como la de Flor María Ramírez, líder de una de las organizaciones de Recicladores: “Petro nos dijo la semana pasada que mensualmente los cuatro operadores se ganan \$26.000 millones por recoger la basura y botarla en Doña Juana. A nosotros, en cambio, que le hacemos un bien a la sociedad, no nos pagan nada.

Entonces él quiere que los operadores reduzcan las tarifas, y parte de esa plata nos llegue a nosotros. Lo que es justo: unos \$5 mil millones mensuales” (El Espectador, 2012).

Así, la construcción de identidad, la organización y la búsqueda de reposicionamiento en la sociedad, es lo que constituye en últimas, el proceso de construcción del *referencial sectorial* de Muller y Jobert.

2.2.2. La Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB-: El mediador

En Bogotá, existe una organización de recicladores, la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB-, cuyo proceso de creación se inició en 1987 (a partir del cierre del botadero de Gibraltar) y se formalizó en 1990. En la actualidad, la ARB forma parte de la ANR y su líder ocupa el cargo de presidente de la Junta Directiva de esa organización. El trabajo de la ARB se ha concentrado en lo que ellos mismos denominan *la dignificación de la labor del reciclador*, lo que en su visión de mundo significa, no solo alcanzar la satisfacción de sus necesidades mínimas –salud, educación vivienda, seguridad social, seguridad alimentaria-, sino, y sobre todo, lograr la inclusión de esta población en el sistema formal de prestación del servicio de aseo, en particular en el componente relacionado con el aprovechamiento.

La ARB está constituida como una entidad prestadora de servicios públicos –ESP-. La visión de la Asociación, según reza en los estatutos de creación, es la de “ser la instancia de representación gremial, política y social de los recicladores de Bogotá, ante las instancias públicas y privadas del orden local, nacional e internacional. Trabajar por la defensa del reciclador y su familia, el desarrollo tecnológico, económico y organizativo y lograr la inclusión del gremio reciclador en el Programa Distrital de Reciclaje y en la prestación del servicio público de aseo a nivel local y nacional (subrayado fuera de texto).

Con estos propósitos, la ARB ha trabajado para fortalecer la organización de los recicladores mediante asociaciones de base -también llamadas de primer nivel- y

asociaciones de segundo nivel²¹, por una parte; y por la defensa, ante la administración de la ciudad y de la sociedad en general, de los derechos del gremio reciclador, por la otra.

Un breve recuento de su actividad permite observar momentos clave de su actuación en este sentido.

En el año 1996, la ARB, constituida ya para entonces como organización de segundo nivel que agrupaba cuatro organizaciones de base, decide impulsar un proceso masivo de organización por el cual logra consolidar y vincular un total de 23 organizaciones en el lapso de 10 años. A partir de ese momento, se inició un trabajo de organización por localidades con el propósito de conseguir que cada zona contara con al menos una organización. Se aumentó el número de cabezas de familia asociados en las organizaciones, se montaron nuevos centros de acopio y se inició un proceso de acercamiento a los generadores de residuos para que los recicladores pudieran tener acceso a las basuras, de primera mano. (Boletín: Ciudades para un futuro más sostenible, 2004)

Desde ese momento hasta la fecha, la ARB ha continuado su trabajo como líder del sector. De acuerdo con lo expresado por Nohra Padilla, en la actualidad cuenta con 19 organizaciones de base asociadas que vinculan a aproximadamente 4000 recicladores²² y manejan nueve bodegas de acopio (Romero, 2015a).

La consolidación de la organización, desde el punto de vista administrativo, le ha permitido desarrollar una serie de actividades y convenios que la han fortalecido en el nivel económico. De acuerdo con Padilla, la ARB tiene tres líneas de acción definidas: i) trabajo gremial, principalmente orientado a la representación y a la organización de los recicladores; ii) trabajo para el fortalecimiento de la cadena de valor -partiendo desde la

²¹ Las asociaciones de base o de primer nivel son aquellas que se constituyen a partir de recicladores independientes (individuos) y las de segunda nivel son las constituidas por la agrupación de organizaciones de primer nivel.

²² El dato aportado por la presidenta de la ARB está muy lejos del arrojado por el censo realizado en 2012 que habla de 2071 recicladores organizados. No fue posible constatar cuál de los dos está más cercano a la realidad, lo que refleja la inconsistencia de la información con la que se cuenta para el diseño de las políticas de inclusión.

obtención del material reciclable y buscando abordar los eslabones superiores, hasta donde más puedan avanzar, incluyendo la comercialización-; iii) trabajo dirigido a incidir en la política pública (Romero 2015a).

En el marco de estas tres líneas de acción, adelantan proyectos para los cuales buscan diferentes fuentes de financiación; entre ellas, organismos multilaterales, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, recursos públicos, entre otros.

Además, como objetivo principal, han realizado un trabajo persistente con el propósito de incidir en la formulación de políticas y programas en aras de lograr su inclusión socio-económica. Para ello han usado las herramientas constitucionales a las que tienen acceso, por ejemplo: redacción de cartas, solicitudes y peticiones ante autoridades del orden nacional, regional y local; generación de espacios de diálogo con los gobiernos para expresar sus demandas; utilización de espacios brindados por el Consejo Distrital para exponer sus iniciativas; presentación de proyectos ante la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- para buscar su participación en las actividades de Recolección, Barrido y Limpieza –RBL- de espacios públicos; utilización de medios de comunicación masiva para dar a conocer sus reivindicaciones; realización de marchas y protestas; la motivación al trabajo conjunto con otras asociaciones gremiales de recicladores; entre otras (Aluna Consultores, 2011, pág. 41).

Pero, claramente, la actuación más significativa en su liderazgo gremial, está relacionada con la acción de tutela interpuesta en el año 2002 ante la Corte Constitucional. Dicha tutela alegaba que la licitación realizada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) para 2002 -destinada a entregar en concesión los servicios de recolección, transporte y disposición de los residuos- imponía condiciones financieras y técnicas que excluían de hecho a los recicladores del proceso licitatorio; lo que iba en contravía de la histórica reivindicación de sus aspiraciones. La sentencia T-724 de 2003 constituyó el punto de partida para proteger los derechos de los recicladores. Si bien el fallo en su momento no echó para atrás la licitación, sí incluyó en su parte resolutive un artículo que exige a la entidad distrital encargada del tema “incluir acciones afirmativas en futuros

procesos licitatorios relacionados con la prestación del servicio de aseo”. (Romero Amaya, 2012).

El resultado de esta situación fue, por una parte, la entrega en concesión a operadores privados de la prestación del servicio de aseo en Bogotá, por un período de siete años; y por otra, el diseño y puesta en marcha de un programa de inclusión por parte de la UAESP, que se concretó en el Programa Distrital de Reciclaje -PDR-, proyecto 245 el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia” durante la alcaldía de Luis Eduardo Garzón, heredado por la administración posterior, la de “Bogotá Positiva”

Al llegar el 2010, año en el que se vencían los contratos con los operadores, la administración no tenía una propuesta nueva sobre el esquema de aseo que garantizara la inclusión de los recicladores por lo que decidió prorrogar los contratos con los operadores, - de acuerdo con los términos legales permitidos- mientras preparaba la nueva licitación: la 001 de 2011. Por su parte, a juicio de los recicladores el PDR no concretaba sus aspiraciones de inclusión y el proceso que se preparaba para la nueva licitación no cambiaba en esencia las condiciones de exclusión.

En consecuencia, la ARB decidió interponer de nuevo un recurso ante la Corte Constitucional: esta vez se trató de una demanda de cumplimiento que fue resuelta mediante el auto 275 de 2011. Esta nueva decisión de la Corte no solo frenó en seco el proceso licitatorio, sino que determinó de modo explícito y preciso lo que debe hacer la UAESP para cumplir las acciones afirmativas²³. (Romero Amaya, 2013).

Además de las mencionadas, Nohra Padilla, en representación de la ARB, ha interpuesto otra serie de demandas ante la Corte como las que dieron origen al Auto 268 de 2010 en relación con la licitación de operación del Relleno Sanitario y al Auto 366 de 2014 sobre el cumplimiento del plan de inclusión de recicladores. Aunque no todas han sido favorables a la peticionaria, si han ido marcando el camino que fortalece cada vez más las demandas de inclusión de la población recicladora.

²³ Sobre las sentencias de la Corte y los programas, se profundizará en capítulos posteriores.

Por todo lo anterior, la ARB es reconocida hoy, como la asociación de segundo nivel, líder del movimiento reciclador en la ciudad, y con alcance nacional. Es importante destacar que la visibilidad y capacidad de acción de esta organización están altamente marcadas por la presencia de una mujer líder, quien se ha constituido no solo en vocera de la organización sino en representante de todo el sector. Es ella Nohra Padilla, quien ha otorgado a la ARB la capacidad de mediación de la organización ante las instancias distritales y judiciales²⁴.

No obstante, su liderazgo tiene contradicciones dentro del propio sector. Existen agrupaciones que no comparten la vocería de Padilla pues tienen la percepción de que vela “solo” por los intereses de sus asociados, desconociendo la existencia de otras organizaciones que escapan a su control. En entrevista con Luis Romero, líder de la asociación *Entidad Medioambiental de Recicladores –EMRS-* afirma que “Nohra Padilla no representa al gremio porque tiene alianzas con bodegueros. Para ella es más importante ahorita defender bodegas que defender recicladores (y agrega que) los precios que la ARB está pagando a los recicladores por el material, en comparación con los que nosotros estamos pagando acá, se podría decir que eso es una estafa es un robo, porque son precios por debajo del mercado”(Romero, 2015b).²⁵

Es una afirmación en la que también coincidieron Alejandro Gualy, experto comisionado de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA- quien afirmó que “el 80% estaba de acuerdo con Nohra Padilla; el restante, aunque en desacuerdo con la líder, no lograba organizarse y no tenía fuerza” (Romero, 2015c). También Ruth Maritza Quevedo, Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP, afirmó que “ellos no se entienden como gremio, tienen muchas rivalidades. Nohra tiene el liderazgo de unos 1000

²⁴ Artículos que denotan visibilidad: <http://www.semana.com/gente/articulo/reconocimiento-duena-del-reciclaje/340211-3>; <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3009172>; <http://contrapunto.co/index.php?module=nota&i=86-las-inquietudes-de-los>; <http://www.caracol.com.co/noticias/bogota/no-tenemos-clara-la-propuesta-del-distrito-frente-al-reciclaje-nohora-padilla/20121023/nota/1784012.aspx>; <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/dinero-politica-y-canecas-articulo-385119>; entre muchos otros.

²⁵ De acuerdo con sus declaraciones hay otras 25 organizaciones que trabajan con el Distrito y que también chocan con la ARB.

recicladores y es reconocida en el gremio. Hay varios líderes de pequeños grupos y muchos independientes que están fuera del proceso” (Romero, 2015d).

La tensión que generan estas disidencias al liderazgo de Padilla puede incrementarse en el futuro próximo pues hace algunos meses, la líder promovió y selló *de facto* el Pacto gremial reciclador de Bogotá que vincula las organizaciones que ella representa con las bodegas del reciclaje, con el propósito de fortalecer la cadena de valor y vincular los eslabones de recuperación y transporte con los de acopio. No obstante, este es un tema delicado, pues tradicionalmente, la propia Nohra, en tiempos pasados, y muchos de los recicladores en la actualidad, han sostenido que las dificultades que afrontan estos últimos obedecen en gran medida a la alta intermediación que hay en el mercado de los residuos y que conduce a que las mayores queden en manos de los bodegueros. El giro en la posición de Padilla puede obedecer al hecho de que la ARB ha ascendido en los eslabones de la cadena, constituyéndose ellos mismos en bodegueros.

Lo anterior, demuestra las afirmaciones de Muller y Jobert (1995) respecto de la oposición que en ocasiones enfrenta el mediador al interior de su propio sector dificultando o debilitando las posibilidades de mediación, lo cual se constata hoy en la relación tensa que se aprecia entre la ARB y otras asociaciones de recicladores y entre la ARB y la UAESP.

No obstante, independientemente de las razones que aducen las organizaciones, la realidad es que la ARB continúa teniendo un protagonismo relevante y, como quedó demostrado con los extractos presentados de sus actuaciones y declaraciones públicas, es la voz de los recicladores frente al gobierno y a la sociedad. Además, las entidades del gobierno, tal y como se señaló arriba, reconocen que aun cuando hay rupturas al interior del gremio, alrededor de Padilla se mantienen las mayores cohesiones.

En síntesis, el capítulo permite entender la manera cómo se fue construyendo el *referente sectorial*, a partir de la reivindicación de la población recicladora acerca de sus derechos, la necesidad de la dignificación de su labor y la aspiración a que éstos se reconozcan mediante la vinculación formal al sistema de prestación del servicio de aseo. Los datos aportados

sobre las características de la población y su vinculación a la cadena, ilustran las condiciones de vulnerabilidad de la población y constituyen un sustento a sus demandas. Así mismo, es clara la consolidación de la ARB como *mediador*, en tanto actor que toma la posición dominante de un grupo y lucha por el reposicionamiento de sus representados en el orden social, a pesar de las resistencias que puedan presentar algunos de sus homólogos.

Capítulo 3

El mercado como referente en la prestación del servicio de aseo: ¿modelo excluyente?²⁶

El presente capítulo enlaza aspectos de la teoría en dos sentidos: el primero propone una discusión sobre las tensiones que genera la transición de un referencial global a otro. Esto es: entender cómo el paso de un concepto de servicio público de aseo ligado a la higiene y la salud pública a uno orientado a la gestión integral de los residuos con inclusión formal de todos los actores que hacen parte de la cadena, implica replantearse la idea de que la prestación del servicio de aseo es más eficiente en manos de privados introduciendo la discusión sobre la participación de lo público en dicho sector.

El segundo, busca mostrar cómo los consensos sociales respecto al mercado y la libre competencia, en tanto referente global del momento, han llevado a una configuración del sistema de aseo que excluye a los recicladores creando un conflicto frente al referente sectorial construido a partir de las reivindicaciones de los recicladores sobre su vinculación formal al servicio de aseo. Lo que resulta incompatible, para este caso, con los postulados sobre inclusión, equidad y eliminación de la pobreza del Estado Social de Derecho, marco político también socialmente consensuado.

Las dos discusiones se van desarrollando a lo largo del capítulo de manera no independiente.

Las políticas públicas orientadas a la prestación del servicio de aseo en ciudades y municipios, tienen su origen en la necesidad de proporcionar a la población un ambiente sano. Ese concepto de “ambiente sano” puede entenderse, como lo afirma León Paimé (2006), desde dos aristas; por un lado, como la necesidad de atender problemas de higiene y salud pública, que fueron el motor original de las políticas; y por otro, como parte del

²⁶ Es importante anotar que el Decreto 1713 de 2002 ha sido el marco regulatorio en el cual se ha concebido el servicio público de aseo en Colombia hasta el año 2013 cuando es derogado por el Decreto 2891 de ese año. Por esta razón una parte importante del análisis toma como referencia las disposiciones del primero por cuanto fue durante su vigencia que se desarrollaron los acontecimientos centrales que motivaron las reivindicaciones de los recicladores y que conllevaron cambios en la política pública.

concepto de gestión ambiental, que en este caso implicaría una gestión adecuada de los residuos.

Con base en la primera perspectiva, -la higiene y la salud pública-, los gobiernos definieron esquemas por los cuales los residuos se debían retirar de sus lugares de producción (hogares, instituciones, comercio, etc.) y destruirse o enterrarse. De allí, que los mecanismos tradicionales para su manejo consistieron en conducirlos para su disposición final en vertederos entre los cuales ha sido posible observar botaderos a cielo abierto y fuentes hídricas²⁷, o sus evoluciones posteriores, el enterramiento en rellenos sanitarios²⁸ o la incineración²⁹.

Desde la segunda perspectiva, la de la gestión ambiental, se entendió que los residuos³⁰, no solo tenían que ver con la higiene y la salud pública sino con los impactos que la

²⁷ La disposición en botaderos a cielo abierto y en ríos, caños, quebradas o en el mar, se reconoce en la actualidad como una conducta claramente inapropiada pues los impactos ambientales son altamente negativos.

²⁸ Los *Relleos Sanitarios* constituyen una evolución de los vertederos los cuales, de acuerdo con el Decreto 1713 de 2002, se definen como “el lugar técnicamente seleccionado, diseñado y operado para la disposición final controlada de los residuos sólidos, sin causar peligro, daño o riesgo a la salud pública, minimizando y controlando los impactos ambientales y utilizando principios de ingeniería, para la confinación y aislamiento de los residuos sólidos en un área mínima, con compactación de residuos, cobertura diaria de los mismos, control de gases y lixiviados, y cobertura final”. (Decreto 1713, 2002).

²⁹ La *Incineración*, por su parte, es un proceso que consiste en destruir los residuos aplicando altas temperaturas. Ha sido utilizado para la destrucción de material orgánico y de materiales peligrosos. No obstante, en la actualidad se reconocen los altos efectos nocivos de su utilización ya que el proceso mismo es ambientalmente perjudicial por los gases que genera. La normatividad internacional contemporánea recomienda su utilización de manera restringida y solamente en los casos en que no hay otro procedimiento posible.

³⁰ Con el propósito de hacer precisiones conceptuales, el Decreto 1713 de 2002 diferenció los residuos entre aprovechables y no aprovechables, otorgando las siguientes definiciones: *Residuo sólido aprovechable*, es cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso directo o indirecto para quien lo genera, pero que es susceptible de incorporación a un proceso productivo; *residuo sólido no aprovechable*, es todo material o sustancia sólida o semisólida de origen orgánico e inorgánico, putrescible o no, proveniente de actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que no ofrece ninguna posibilidad de aprovechamiento, reutilización o reincorporación en un proceso productivo. Son residuos sólidos que no tienen ningún valor comercial, requieren tratamiento y disposición final y por lo tanto generan costos de disposición. Los residuos sólidos aprovechables han recibido también el nombre de Material Potencialmente Reciclable –MPR-. Los residuos sólidos son susceptibles de clasificación con base en tres criterios universalmente aceptados, a saber: i. origen (domiciliar, industrial, comercial, institucional, público, etc.); ii. composición (materia orgánica, vidrio, metal, papel, textiles, plásticos, cenizas, polvos, inerte y otros); y iii. peligrosidad (tóxicos, reactivos, corrosivos, radioactivos, inflamables, infecciosos) (Acurio et ál., 1997, pág. 36). Adicionalmente, es posible agregar que con base en su composición, los

disposición generaba. Y es de allí de donde surge el concepto de *gestión integral de los residuos sólidos* que según quedara definido en la legislación colombiana, hace referencia al “conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final³¹” (Decreto 1713, 2002). El Decreto 2891 de 2013 agrega a lo anterior: “También incluye el tratamiento y disposición final de los residuos no aprovechables”.

A partir de este reconocimiento, se definió que el servicio público de aseo consiste en la recolección de residuos principalmente sólidos e incluye las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento (subrayado fuera de texto) y disposición final de los mismos, contemplando principalmente las siguientes actividades³²:

- Recolección domiciliaria de basuras a residencias y empresas.
- Recolección de desechos patógenos a establecimientos de salud (hospitales, clínicas, laboratorios, consultorios odontológicos, etc.)
- Transporte de basuras y disposición de las mismas en el lugar de disposición final
- Barrido de calles y avenidas.
- Limpieza y barrido de áreas públicas (parques, zonas verdes, etc.)

residuos podrían también dividirse en residuos sólidos orgánicos y residuos sólidos inorgánicos. El presente estudio se concentrará en los *residuos sólidos inorgánicos aprovechables*, en adelante *Material Potencialmente Reciclable –MPR–* de origen domiciliario y comercial. Esto, por cuanto son este tipo de residuos los involucrados en la política pública de inclusión de recicladores.

³¹ Se entiende por disposición final el proceso de aislar y confinar los residuos sólidos en especial los no aprovechables, en forma definitiva, en lugares especialmente seleccionados y diseñados para evitar la contaminación, y los daños o riesgos a la salud humana y al medio ambiente.

³² El Decreto 2981 define como actividades del servicio público de aseo las siguientes: i) Recolección, ii) transporte, iii) barrido, limpieza de vías y áreas públicas, iv) corte de césped, poda de árboles en las vías y áreas públicas, v) transferencia, vi) tratamiento, vii) aprovechamiento, viii) disposición final, ix) lavado de áreas públicas.

Esta segunda perspectiva incluye entonces el tema del *aprovechamiento* o *reciclaje*³³ lo que “implica el procesamiento de materiales con el fin de transformarlos en nuevos productos (...)” (Montes, s.f., pág. 301). En la legislación colombiana, el reciclaje se define como el proceso mediante el cual se aprovecha y se transforma los residuos sólidos recuperados y se devuelve a los materiales su potencialidad de reincorporación como materia prima para la fabricación de nuevos productos. (Decreto 1713, 2002). Esta es la acepción utilizada en el presente estudio y es sobre este tipo de tratamiento que trabaja el análisis.

Tras la comprensión de las razones que dieron origen al servicio de aseo y su posterior evolución, hay dos temas que ameritan análisis. Uno, la discusión sobre si el servicio de aseo debe prestarse por empresas privadas o debe hacerlo directamente el municipio; y dos, la ausencia de un esquema que contemple la actividad de aprovechamiento.

³³ Aunque en la legislación colombiana se encuentran definiciones separadas para el reciclaje y el aprovechamiento, para efectos del presente estudio se toman como una misma actividad por cuanto dichas definiciones no aportan diferencias sustanciales: el Decreto 1713 de 2002 define *aprovechamiento* como “el proceso mediante el cual, a través de una gestión y manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales y/o económicos. El aprovechamiento es la utilización de los residuos sólidos por medio de actividades tales como separación en la fuente, recuperación, transformación y reúso de los residuos, que al tiempo que generan un beneficio económico o social, reducen los impactos ambientales y los riesgos a la salud humana asociados con la producción, manejo y disposición final de residuos sólidos”. Por su parte, *el reciclaje* se define como “El proceso mediante el cual se aprovechan y transforman los residuos sólidos recuperados y se devuelve a los materiales su potencialidad de reincorporación como materia prima para la fabricación de nuevos productos. El reciclaje puede constar de varias etapas: procesos de tecnologías limpias, reconversión industrial, separación, recolección selectiva acopio, reutilización, transformación y comercialización”. Y puede contemplar dos procesos, a saber: i). El reciclaje cerrado o primario: cuando un producto se recicla para producir nuevos productos del mismo tipo (papel periódico, latas de aluminio); ii). El reciclaje abierto o secundario: cuando los materiales se transforman en diferentes productos. (Montes, s.f., pág. 305). Importante mencionar que el Decreto 2981 de 2013 solo ofrece una definición para aprovechamiento en los siguientes términos: “Es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje”. Dicho decreto no incluye el *reciclaje* dentro del título de definiciones.

3.1. Esquema de prestación del servicio de aseo: discusión entre modelos privados y modelos públicos

Históricamente, ha habido una discusión sobre si el servicio de aseo debe ser público o privado. Se parte, eso sí, de que la responsabilidad por el manejo adecuado de los residuos es de los gobiernos, pero ellos pueden operarlos en forma directa o entregar la operación, mediante concesiones, a empresas privadas, tal y como lo establece la Constitución colombiana en su artículo 365³⁴

En opinión de algunos expertos, es más conveniente que el servicio en su conjunto sea prestado por los privados. Acuario et ál (1997) señala que en el XXV Congreso de AIDIS en México, 1996, un expositor indicó que una encuesta de 2.000 ciudades del Reino Unido, Canadá y Estados Unidos servidas por el sector privado reveló que la competencia entre las empresas había reducido los costos entre 25 a 45%. En el análisis de cinco ciudades de América Latina con contratos privados de aseo urbano, los costos se redujeron a la mitad y en Malasia bajó 25%. Esto se produce cuando hay competitividad, transparencia en los contratos y responsabilidad en el cumplimiento de los mismos. (Acurio et ál., 1997, pág. 34)

No obstante, otros expertos en el tema, (Acurio et ál, 1997; Aluna Consultores, 2011; Forero, et ál, 2010; García, 2011; Terraza, H. y Sturzenegger, G.; 2010), reconocen que uno de los problemas centrales de la exclusión de los recicladores se produce cuando el servicio de aseo se deja, exclusivamente, en manos de la empresa privada.

Al respecto, en una lógica de mercado y si el objetivo es, exclusivamente, procurar la higiene y la salud pública, la primera postura, -prestación por parte de los privados-, parece razonable y hay evidencias que demuestran su eficiencia. Es por ello que un número

³⁴ Art. 365 de la Constitución: “que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Dicha función puede ser realizada de forma directa o indirecta, por comunidades organizadas, o por particulares; pero se advierte que, en cualquier caso, el Estado debe mantener la regulación, el control y la vigilancia sobre dichos servicios”.

importante de ciudades y municipios en países de menores niveles de desarrollo han optado por concesionar el servicio de aseo.

Tal fue el caso de la evolución del sistema de aseo en la ciudad de Bogotá. El servicio de aseo en el Distrito Capital estuvo a cargo de la Empresa Distrital de Aseo entre los años 1958 y 1993. En sus inicios, las funciones principales de dicha empresa se limitaron a la recolección, barrido y limpieza de la ciudad. Dos años más tarde, en 1960, se realizó una reestructuración que cambió tanto su razón social como sus funciones. Por medio del acuerdo No. 75, pasó a llamarse Empresa Distrital de Servicios Públicos –EDIS- y se le asignaron nuevas tareas tales como la operación del matadero, el manejo de las plazas de mercado y la administración y expedición de licencias para la operación y explotación de cementerios públicos y privados en la Ciudad. Con el paso del tiempo, las funciones de la EDIS fueron abultándose hasta terminar encargada de un número importante de actividades: la recolección de residuos sólidos, transporte, disposición final, barrido de calles, limpieza de muros y monumentos públicos, operación de baños públicos y gestión administrativa de las 18 plazas de mercado minorista con las que contaba la ciudad de Bogotá (León Paime, 2006, pág. 142); funciones, todas ellas, delineadas con base en un concepto de ambiente sano ligado a la higiene y la salud pública.

Entrados los años 80, la EDIS se enfrenta a una serie de cuestionamientos acerca de la calidad de la operación, de la capacidad financiera, y por ende de su pertinencia. Situaciones que se sintetizaron en una crisis tanto financiera como operacional de la empresa, cuyo pico fue la “situación de emergencia sanitaria” declarada en 1988 (mediante el decreto 888) por el entonces Alcalde Andrés Pastrana Arango. Dicho decreto fue el inicio hacia el proceso de privatización de la prestación del servicio. Si bien la EDIS continuaba siendo la empresa prestadora, se la autorizó para contratar con las empresas particulares Lime y Ciudad Limpia, el 40% del servicio, estableciendo como principio de pago la tonelada recogida. En 1991, a través del decreto 304, se declara nuevamente la emergencia sanitaria en la capital y se incrementa en un 20% adicional la subcontratación con privados dando entrada al consorcio Aseo Capital³⁵.

³⁵ Para un análisis más detallado de la estructuración, desarrollo y decaimiento de la EDIS se recomienda consultar: (León Paime, 2006, págs. 135-172)

Las razones que en su momento sirvieron de sustento para plantear la liquidación de la entidad, mismas que hoy se mantienen en la memoria de los ciudadanos, fueron fundamentalmente: i) ineficiencia en la prestación del servicio; ii) presencia de comportamientos corruptos y clientelistas en su manejo; iii) altos costos y fuertes bloqueos ocasionados por la existencia de un sindicato; iv) distorsiones de mercado generadas por la existencia del monopolio estatal³⁶.

En 1994, se expide la Ley 142³⁷ sobre el régimen de servicios públicos domiciliarios y se amplía al 100% la cobertura en la prestación del servicio por parte de las empresas privadas, después de un proceso de contratación por concesión cuyas características centrales fueron:

En primer lugar, se adoptó como principio de eficiencia de la contratación el concepto de *Área Limpia*; es decir, que los concesionarios se obligaban a recoger todos los desechos sólidos producidos en el área que le era adjudicada, incluyendo los desechos de construcción o escombros.

En segundo lugar, y en concordancia con el concepto de área limpia, se estableció que las obligaciones de los concesionarios incluían las actividades de: recolección de los desechos sólidos, domiciliarios, industriales, comerciales, de productos especiales, plazas de mercado y otros incluido el barrido de las calles y limpieza de las vías públicas, además del transporte y disposición final en los rellenos sanitarios de Bogotá.

En tercer lugar, se hizo una zonificación de la ciudad y se adjudicó a cada operador una zona, así:

³⁶ Estas se enmarcan en las políticas pro-mercado, contrarias a la “captura del Estado”.

³⁷ Ver ley 142 de 1994 : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>

Tabla 5.
Zonificación de Bogotá en el año 1994

| Zona | Barrios | Operador |
|-------------|---|---------------------------------------|
| Zona 1 | Usaquén y Suba | Ciudad Limpia y Patógenos |
| Zona 3 | Chapinero, Barridos Unidos, Teusaquillo, Santa fe y la Candelaria | |
| Zona 2 | Engativá y Fontibón | Lime |
| Zona 7 | Kennedy | |
| Zona 4 | Los Martires y puente Aranda | Aseo Capital |
| Zona 6 | Antonio Nariño, Rafael Uribe. San Cristóbal y Usme | |
| Zona 5 | Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar | Aseo Total, Rescatar, Corpoaseo total |

Fuente: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/documentos/estamos_de_acuerdo.pdf

En el marco de este proceso, se liquida la EDIS por medio del Acuerdo Distrital No. 41 de 1993 y se creó la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP-, a través del Decreto Distrital No. 782 de 1994 de acuerdo con el cual la nueva institución tenía por objeto “la planeación, coordinación, supervisión y control de la prestación de los servicios de barrido, recolección., transferencia, disposición final de residuos sólidos, limpieza de áreas públicas, cementerios, hornos crematorios, y plazas de mercado” (Decreto 782, 1994) y debía desarrollar todas las funciones asociadas al cumplimiento de su objeto³⁸.

En el año 2000 se promulgó la Ley 632, modificatoria de la ley 142/94 que, en su artículo 9, establece como un principio en el diseño de los esquemas de prestación del servicio de aseo (contemplando todos sus componentes) la libre competencia y concurrencia³⁹; y

³⁸ El Concejo de Bogotá, con la promulgación del Acuerdo No. 257 de 2006 (5), mediante el cual reestructuró las entidades del Distrito Capital, transformó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), como una entidad adscrita a la Secretaría de Hábitat, cuyo objeto es garantizar la prestación coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte y disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y servicio de alumbrado público (UAESP, s.f.).

³⁹ Esquema de libre competencia y concurrencia de prestadores del servicio público de aseo. Un conjunto de criterios, procedimientos y parámetros para la aplicación, por parte del municipio o distrito, de acciones estratégicas y mecanismos que estimulen dentro de su territorio la concurrencia de oferentes para realizar la gestión del servicio público de aseo y con los cuales se garantice el derecho de todas las personas a organizar y operar empresas que, en igualdad de condiciones, tengan por objeto la prestación de este

agrega “que para las actividades de recolección, transferencia y transporte de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores, residuos patógenos y peligrosos, y para la limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amueblamiento urbano público, los municipios y distritos deberán asegurar la prestación del servicio, para lo cual podrán asignar áreas de servicio exclusivo⁴⁰ (subrayado fuera de texto), mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia” (Ley 632, 2000).

Hasta aquí, tres elementos que configuran un escenario claro para la exclusión de los recicladores.

1. Concepto de Área Limpia: el cual obliga a quienes tienen a cargo la prestación del servicio de aseo, a recoger “todo” tipo de material, sin excluir aquel que ha sido tradicionalmente el objeto de la actividad de los recicladores de oficio.
2. Configuración de las Áreas de Servicio Exclusivo: Lo que indica que los concesionarios tienen el deber y la potestad “exclusiva” de recoger “todo” tipo de material en el área o áreas que le son asignadas.
3. Principio de Libre competencia y concurrencia: Por el cual, los gobiernos municipales y distritales deben garantizar condiciones que permitan a “cualquiera” conformar empresas, las cuales, “en igualdad de condiciones”, tengan por objeto la prestación del servicio público de aseo y sus componentes complementarios; o bien, los gobiernos municipales y distritales pueden realizar una licitación pública en la que “cualquiera” –que cumpla los requisitos exigidos, por supuesto- puede participar, para recibir en concesión un ASE en la cual prestarán el servicio. Lo que implica que los ganadores tendrán la obligación de recoger “todo” tipo de material y el derecho de hacerlo de manera “exclusiva”.

servicio y sus actividades complementarias, y del usuario de escoger libremente el prestador del mismo, dentro de los límites de la Constitución y la ley (Ley 632, 2000).

⁴⁰ Se entiende por *Área de Servicio Exclusivo*. (ASE), el área geográfica otorgada contractualmente por los municipios y distritos a una persona prestadora del servicio público de aseo, mediante licitación pública, en la cual ninguna otra persona prestadora puede ofrecer los servicios y actividades objeto del contrato, durante un tiempo determinado, y cuya finalidad es asegurar la extensión de la cobertura del servicio a los usuarios de menores ingresos. (Decreto 0891, 2002)

Sobre este punto, (García, 2011; Martínez y Uribe , 2013; Forero et ál 2010), coinciden en que los mecanismos operativos establecidos para la contratación del servicio público de aseo, han excluido, de hecho, la participación de los recuperadores informales en dicho servicio sea porque las exigencias financieras para participar en las licitaciones superaban grandemente las capacidades de las organizaciones; o, porque en los intentos posteriores de inclusión, la participación otorgada era claramente insatisfactoria, a juicio de las propias organizaciones.

La conjunción de estos tres elementos configura un mercado que excluye a los recicladores de tajo. Pues, al carecer de las condiciones económicas, técnicas, operativas y financieras para cumplir con los requisitos que exigen las licitaciones, se ven expuestos a que “otros” *deban* recoger el total del material que producen los ciudadanos, incluido aquel que es objeto de su actividad; y, además, que esos “otros” ganen el derecho a hacerlo de manera *exclusiva* en los espacios que les son asignados.

Así, cualquier intento de organización por parte de los recicladores, bajo el esquema descrito, no encontraría terreno para la realización de su actividad. Afirmaciones estas, que soportan los planteamientos de quienes reconocen que la exclusividad del servicio en manos de privados genera una condición de exclusión para los recicladores de oficio.

Varios autores coinciden en afirmar que la inclusión de los recicladores no es posible a menos de que haya una participación directa por parte de los municipios. El estudio de Terraza y Sturzenegger (2010) hace una exposición sobre tres experiencias: dos en ciudades brasileras, Aracaju y Londrina, y la tercera en Bogotá. Aunque estas tres experiencias no permiten una real comparación porque presentan características distintas, por el tamaño de la ciudad y el número de población que se atiende, así como por el nivel de desarrollo de las iniciativas, las tres coinciden en que la participación del gobierno municipal ha sido fundamental para el establecimiento de marcos normativos favorables a la inclusión de los recicladores.

En el caso brasilero existen dos leyes importantes, el Decreto Federal 5.940/06 y la Ley Nacional de Saneamiento Básico (Ley 11.445/07). La primera instituyó la colecta selectiva en órganos públicos federales y la entrega del material reciclable a las organizaciones de catadores (Terraza y Sturzenegger, 2010, pág. 45). Esto es asimilable al Decreto 400 de 2004⁴¹ expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, por el cual se establece que las entidades públicas deben separar en la fuente y entregar el material a organizaciones de recicladores. En Bogotá existen además otros avances impulsados por la administración distritales. Destaca el Decreto 312 de 2006 que organiza la gestión de residuos sólidos incluyendo la actividad de aprovechamiento con participación de recicladores. Pero, Brasil, cuenta con una norma que de acuerdo con el estudio es el avance más significativo en relación con la posibilidad de inclusión de los recicladores en el servicio de aseo, y es la modificación a la Ley de Licitaciones (...) por la cual quedan exentas del proceso de licitación nacional, la contratación de las asociaciones y cooperativas de catadores en programas de colecta selectiva municipal. Este cambio normativo abrió la puerta para la contratación directa de las organizaciones de catadores, incrementando sus posibilidades de desempeñar un papel en el sistema formal de gestión de Residuos Sólidos Municipales. (Terraza y Sturzenegger, 2010, pág. 46). La contratación directa se puede hacer, siempre que las organizaciones demuestren que están constituidas por personas de baja renta. (Terraza y Sturzenegger, 2010, pág. 56). Esta es una decisión que muestra una clara acción afirmativa hacia la población de recicladores.

En Bogotá, por el contrario, como se afirmó anteriormente, las licitaciones presentan fuertes restricciones para la participación de los recicladores. Lo que se ha visto es una alta concentración en el sistema de concesiones (Aluna Consultores, 2011); un incumplimiento en las expectativas que las organizaciones de recicladores tenían sobre la inclusión; (Martínez y Uribe , 2013, págs. 12-13)⁴² y las condiciones exorbitantes tanto técnicas como económicas que se exigen y que obviamente excluye toda posibilidad de que la población recicladora y sus organizaciones sean incluidas. (García, 2011, pág. 271)

⁴¹ Ver texto completo del Decreto 400 de 2004 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15484>

⁴² Licitaciones Doña Juana y recolección barrido y limpieza

Lo anterior, en relación con las normas. Pero también, en la estructuración misma del sistema, se aboga por una participación del municipio. En el estudio de Terraza y Sturzanegger (2010) se muestra cómo en los tres casos, el componente de reciclaje, o esta en manos del municipio, o se hace con un apoyo importante de su parte⁴³. En el mismo sentido, en el estudio de Acurio et ál (1997) se mencionan ejemplos positivos de la existencia de centros de reciclaje en Sao Pablo, Buenos Aires, Cali, Lima, Santiago de Chile, México, Ciudad Juárez y Belo Horizonte pero advierte que la mayoría de ellos son subsidiados por el municipio. Algunos, son más radicales. En el estudio de Aluna Consultores (2011) se afirma que la actividad del reciclaje en los eslabones primarios, debe ser directamente subsidiada por el Estado pues por sí solo no es rentable y por ende insostenible.

Ahora, en el caso de Colombia y de Bogotá, en particular, ha existido otra condición, propia de la forma cómo se ha estructurado el servicio, que determina la exclusión de la población: un esquema diseñado que no contempla el aprovechamiento de residuos ni incentivos para su realización.

3.2. Reciclaje y aprovechamiento: los fantasmas del sistema

En los estudios más destacados que se encuentran sobre el tema, se aprecia una posición común sobre la ausencia o debilidad de políticas públicas y de marcos legislativos que favorezcan el reciclaje en la mayor parte de países latinoamericanos.

En el estudio de Acurio et ál (1997) sobre el manejo de residuos sólidos en los países de América Latina y El Caribe, se concluye que en la mayor parte de estos países el reciclaje no se reconoce como un sector formal lo que se evidencia en la debilidad institucional y legal; en que, en general, el estado falla como ente normalizador y regulador y los municipios carecen de capacidad operativa; en que el manejo de residuos sólidos adolece

⁴³ Para mayor conocimiento sobre las experiencias de las tres ciudades ver: (Terraza y Sturzenegger, 2010) En: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5424/Din%C3%A1micas%20de%20Organizaci%C3%B3n%20de%20los%20Recicladores%20Informales..pdf?sequence=1>

de procesos de planificación y no existen mecanismos de información, lo que dificulta la toma de decisiones al respecto; y en que la legislación es dispersa, incoherente y no toma en cuenta los compromisos adquiridos por los gobiernos en los ámbitos internacionales, entre otros. En el mismo sentido se expresa Suárez (2007) cuando afirma que los países en vía de desarrollo presentan un vacío legislativo y ausencia de políticas públicas que fomenten el reciclaje.

No obstante lo anteriormente mencionado, Colombia es uno de los países de la región que cuenta con mayores avances en el campo de la política pública (Acurio et ál., 1997; Corredor, 2010). En el país existe, desde 1998, una “Política para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos”, formulada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT-, que definió como objetivos fundamentales: a. Minimizar la cantidad de residuos que se generan; b. Promover la disminución desde su origen; c. Aumentar el aprovechamiento de residuos sólidos; d. Mejorar los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición final de residuos. Esta política fue motivada por el impulso internacional que otorgó la adopción en la Cumbre de Río de Janeiro (1992) de la Agenda 21⁴⁴.

La política implicó, en su momento, un paso adelante en la evolución del concepto de prestación del servicio, el cual pasaba de la mera garantía a la *higiene y la salud pública al ambiente sano*. Los objetivos por ella definidos indicaban que ya no solo eran importantes la higiene y la salud sino más bien la gestión de los residuos en su conjunto⁴⁵.

Esta transformación fue a todas luces positiva. La dificultad se presenta cuando -como lo afirma Suárez (2007)- los marcos normativos o de política existen pero no se aplican o tienen un incipiente desarrollo. En el caso de Colombia y Bogotá, algo como esto puede apreciarse. Los desarrollos normativos son amplios pero aún hay vacíos que obstaculizan

⁴⁴ Consiste en un plan de acción exhaustivo que habrá de ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, Gobiernos y Grupos Principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente (Naciones Unidas, s.f.). La agenda 21 en su sección II, incluye un subtítulo especial dedicado al manejo racional de los residuos sólidos.

⁴⁵ En opinión de la experta Carolina Montes (entrevista realizada el 19 de agosto de 2015), “el decreto 2981 echó al traste los avances que se tenían en relación con la gestión integral de los residuos y se vuelve a la obsesión por la prestación del servicio, intentando de una manera hacer ver que sí está en un marco de gestión integral”.

una real gestión integral, además de que la configuración del esquema de aseo y su forma de operación no corresponden con los mismos.

En el primer caso, -los obstáculos y vacíos de la legislación- es posible afirmar que aunque existe la política⁴⁶, las actividades de minimización no cuentan con un respaldo legal efectivo por cuanto la normatividad colombiana no establece mecanismos integrales y coordinados que involucren a los usuarios, productores y otros actores económicos para reducir la generación de residuos (Forero, et ál., 2010; Acurio et ál., 1997). Tampoco el reciclaje sale bien librado en este sentido. De acuerdo con el informe de Aluna Consultores (2011) “las condiciones legales restringen la realización de reciclaje y no se ofrecen alternativas, el Estado no brinda subsidios directos al reciclaje ni implementa políticas favorables al oficio y a la población que la realiza (...)”. (Aluna Consultores, 2011, pág. 5).

En el segundo caso, -la ausencia del reciclaje en la estructuración del sistema de aseo-⁴⁷, podría explicarse por el hecho de que tan solo recientemente, la recuperación de material reciclado ha empezado a reconocerse como una actividad complementaria al servicio; y si bien este reconocimiento -que no es solo discursivo sino que ha tenido avances en la norma- crea el camino para la formalización, existen aún un sinnúmero de acciones que sería necesario emprender para que el reconocimiento se traduzca en prácticas concretas.

Dos puntos que ameritan mención: uno general, es la falta de estructuración de la cadena en su conjunto. (Forero, et ál., 2010). Esto es: hasta hace un par de años, el esquema de aseo no hacía una diferenciación entre material aprovechable y no aprovechable por lo que la cadena del manejo de residuos inicia –aún- con la recolección, continúa con el transporte y finaliza con la disposición, de todos los residuos sin distinción. Así, los eslabones relacionados con la generación de residuos, separación, recolección, transporte y disposición diferenciada de materiales, no se había contemplado hasta muy recientemente.

⁴⁶ Recuérdense los objetivos de la Política para la gestión integral de los residuos sólidos de 1998: a. Minimizar la cantidad de residuos que se generan; b. Promover la disminución desde su origen; c. Aumentar el aprovechamiento de residuos sólidos; d. Mejorar los sistemas de eliminación, tratamiento y disposición final de residuos.

⁴⁷ Recuérdese que tan solo en 2013 se expide el Decreto 2891 que hace un énfasis importante en el componente de aprovechamiento.

Por ello, a pesar de la existencia de proyectos piloto, es posible afirmar que no existe un esquema estructurado que incluya recolección selectiva, espacios para el acopio, la clasificación y la pretransformación. (Forero, et ál., 2010). Algo que busca resolver el programa “Basura Cero” propuesto por el gobierno del Alcalde Gustavo Petro, como se verá más adelante.

El otro, se refiere a la forma cómo ha estado estructurada la tarifa de aseo, la cual no reconoce un componente que permita pagar la labor que hace el reciclador al recuperar, recoger, transportar, acopiar y comercializar el material aprovechable. En consecuencia, y de acuerdo con García (2011), actualmente, el reciclador asume el costo de todas las actividades anteriormente mencionadas⁴⁸.

En síntesis, el concepto de área limpia, la definición de áreas de servicio exclusivo, la definición de la libre competencia como principio en la prestación de servicios públicos, la ausencia en la operación del aprovechamiento como componente complementario del servicio y la estructuración de la tarifa de aseo que no reconoce un componente para pagar la actividad del reciclaje, han constituido, todas ellas, condiciones que excluyen al reciclador de la actividad e impiden su formalización. Un mercado estructurado sobre fundamentos que excluyen a la población recicladora por sus condiciones de vulnerabilidad.

Son todas estas las razones que argumentan quienes reclamaban una participación más activa de lo público en la prestación del servicio de aseo. Si el objetivo se enfoca en lograr un tratamiento integral de los residuos y reconocer la labor que realiza la población recicladora de oficio en condiciones de vulnerabilidad en el sistema, la vinculación del Estado parece necesaria, particularmente, a partir de la estructura local, es decir, desde el municipio.

⁴⁸ Esto también tiene transformaciones a partir de la sentencia de la Corte Constitucional como se verá más adelante.

Interesante entonces destacar que el referente global sobre el mercado y la participación por concurrencia de los privados, tradicionalmente aceptado como principio de la política pública relacionada con este servicio, se reevalúa cuando se pasa de garantizar higiene y salud a gestión integral de los residuos; pero sobre todo, se reevalúa cuando se contrapone con el referente sectorial, el de la inclusión de las poblaciones más débiles de la cadena.

Esta situación desató los acontecimientos que tuvieron lugar en el año 2002, cuando la ARB decidió interponer ante la Corte Constitucional una demanda de tutela que buscaba obtener la protección de sus derechos al trabajo como consecuencia de las decisiones tomadas para la adjudicación de nuevos contratos de concesión para la prestación del servicio de aseo.

Capítulo 4.

La Política Pública de Inclusión de Recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad en Bogotá: efectividad de la mediación

El presente capítulo tiene por objeto hacer un análisis, a la luz de la teoría, sobre la consolidación del referente sectorial a partir de la mediación realizada por la ARB, la cual está vinculada a dos procesos, a saber: el primero, la licitación realizada en el año 2002 para la adjudicación del servicio de aseo en Bogotá, la demanda de tutela que en consecuencia interpusieron las organizaciones de recicladores lideradas por el mediador y la política de inclusión resultante del fallo de la Corte Constitucional. El segundo, la licitación que tuvo lugar en 2010 y la intervención tanto de la ARB como de la Corte Constitucional en la consolidación del referencial sectorial. Se busca, además, mostrar que en los procesos licitatorios mencionados persistían condiciones que determinaban la exclusión de los recicladores.

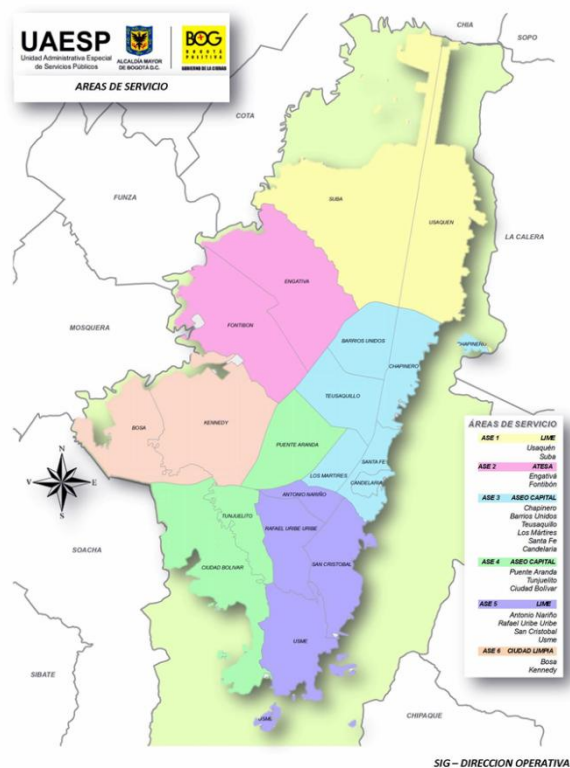
4.1. La licitación del 2002 y sus consecuencias

En el año 2001, el Alcalde Mayor del Distrito Capital, mediante el Decreto N° 854 delegó en la entonces Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP- la competencia para dirigir la licitación que tendría por objetivo seleccionar a las empresas que, bajo la figura de concesión, estarían encargadas de la prestación del servicio público domiciliario de aseo, así como de suscribir los respectivos contratos.

En el marco del proceso de diseño de los pliegos para la licitación, la Administración Distrital consideró necesario acudir a lo expuesto en la ley 632/2000 sobre la posibilidad de establecer Áreas de Servicio Exclusivo, por lo cual solicitó concepto a la Comisión de Regulación y Agua Potable –CRA-, entidad que a través de la Resolución 235 del 2002 avaló el establecimiento de ASE's para el Distrito Capital.

Con base en lo anterior, la ciudad se dividió en seis ASE's así:

Gráfico 5.
Zonificación de Bogotá por ASE's 2003



Fuente: www.habitatbogota.gov.co

La UESP abrió entonces la licitación pública 001 de 2002 cuyo objeto fue contratar la concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá.

Las tablas 6 y 7 muestran las condiciones técnicas-experiencia y financieras establecidas en el pliego de condiciones:

Tabla 6.
Requisitos financieros licitación pública 2002

| Items | Valores |
|---------------|------------------|
| Patrimonio | \$11.500.000.000 |
| Solvencia | Mayor a 1 |
| Endeudamiento | Mayor a 0,70 |

Fuente: (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, s.f.)

Tabla 7.
Requisitos de experiencia técnica licitación pública 2002

| Experiencia en/Condiciones | | Si ofertaba por 1 ASE | Si ofertaba por 2 ASE's |
|----------------------------|----------------|--------------------------------------|--|
| Item | Lapso | Habitantes (usuarios) servidos | |
| Recolección y transporte | 1 año continuo | Mayor o igual a 500.000 (125.000) | Mayor o igual a 1.000.000 (250.000) |
| Barrido | 1 año continuo | 6.000 Kms/mes | 12.000 Kms/mes |
| Corte de Césped | 1 año continuo | 400.000 m2 al mes | 800.000 m2 al mes |

Fuente: (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, s.f.)

El proponente podía presentarse solo o en unión temporal o consorcio. El Pliego de condiciones establecía además que: “los proponentes y concesionarios que resulten seleccionados deben tener en cuenta que el 15% de los operarios que se requieran para la realización de la actividad de corte de césped, deberá ser seleccionado, previo el cumplimiento de los procesos de selección que el concesionario señale en su oportunidad, con personas en situación de desplazamiento y recicladores que cumplan con el perfil establecido por el concesionario y escogidos de una lista de elegibles que la Red de Solidaridad Social, para los primeros, y del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital –DABS-, para los segundos, elaborarán y suministrarán al Concesionario a petición de éste último. (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, s.f.)

El proceso licitatorio concluyó con la adjudicación y firma de contratos por un término de siete años (el contrato se firmó el 15 de septiembre de 2003) prorrogables por un año más, entre la UESP y las empresas prestadoras, quienes tomaban a cargo distintas áreas de la ciudad, según lo muestra la tabla 8 a continuación:

Tabla 8.
Área de Servicio Exclusivo –ASE- por operador según licitación de 2003

| ASE | OPERADOR | LOCALIDADES |
|------------|-----------------|---|
| ASE 1 | LIME | Usaquén, Suba |
| ASE 2 | ATESA | Engativá , Fontibón |
| ASE 3 | ASEO CAPITAL | Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Santafe, Candelaria, Mártires |
| ASE 4 | ASEO CAPITAL | Puente Aranda, Tunjuelito, Ciudad Bolívar |
| ASE 5 | LIME | Antonio Nariño, San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme |
| ASE 6 | CIUDAD LIMPIA | Bosa, Kennedy |

Fuente: Elaboración propia con base en información pública.

Dentro de las condiciones generales para la prestación del servicio vale destacar las siguientes:⁴⁹

- Son objeto de recolección todos (subrayado fuera de texto) los residuos sólidos generados por usuarios residenciales, y no residenciales tales como el comercio, la industria, instituciones de servicios, oficinas, plazas de mercado, entre otras.
- Servicio de recolección domiciliaria: Se presta a usuarios residenciales, generadores de residuos sólidos (...) la recolección se realiza puerta a puerta a excepción de algunas zonas, donde por dificultades de acceso de los vehículos recolectores, no permiten realizar el recorrido (...).
- Transporte al lugar de Disposición Final: Todos los residuos sólidos recogidos por las cuatro empresas de aseo son transportados y dispuestos en el Relleno Sanitario Doña Juana (ubicado en la localidad de Usme (...))

⁴⁹ Portal WEB Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-: <http://www.uesp.gov.co/> Consultada el 25 de enero de 2013.

Los avances presentados entre las concesiones otorgadas en el año 94 y las resultantes del proceso licitatorio de 2003 se derivan de las nuevas obligaciones establecidas en los contratos, entre las cuales pueden destacarse las siguientes⁵⁰:

- Ampliación del área a cargo de cada concesión -las ASE's se redujeron de siete a seis- con el propósito de fortalecer las economías de escala y buscar mayor sostenibilidad del modelo.
- Esquemas que garantizan un cierre financiero viable y sostenible tanto para los operadores privados como para la ciudad.
- Actualización del catastro de usuarios permitiendo una mejor modelación financiera y un diseño del esquema operativo más eficiente.
- Se logró una modelación financiera por el cual el resultante de las tarifas cubría no solo las actividades de recolección, barrido y limpieza del servicio público de aseo, sino también aquellas relacionadas con disposición final de los residuos sólidos y el tratamiento de lixiviados, ambas ejecutadas, en aquella fecha, por concesionarios diferentes en el Relleno Sanitario Doña Juana. Así mismo, el modelo permitió que el recaudo por tarifas financiara las actividades relacionadas con la supervisión e interventoría a los contratos de prestación del servicio.
- Se unificó la estructura tarifaria para las seis ASE's, evitando la distorsión anterior por la cual usuarios de un mismo estrato tenían tarifas diferenciales, lo que iba en detrimento del principio de *neutralidad*.
- La modelación financiera incluía un componente denominado “descuento por licitación” que suponía una reducción gradual en las tarifas cobradas a los usuarios, en la medida en que los concesionarios fueran ajustando la productividad a lo largo del tiempo.
- Se incluyó como componente de la prestación del servicio de aseo la poda de árboles y césped del espacio público en aras del cumplir con el principio de *integralidad* establecido por la ley en la prestación del servicio.

⁵⁰ Las consideraciones sobre avances y obligaciones establecidas en los contratos firmados en la licitación del 2003 son tomadas de un documento oficial producido por la UAESP: *Estamos de acuerdo* el cual puede consultarse en: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/documentos/estamos_de_acuerdo.pdf consultada el 22 de enero de 2013.

- Si bien la facturación quedó a cargo de cada concesionario, se estableció la obligación de realizarlas a través de un convenio de facturación conjunta con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.
- Así mismo, para el recaudo, el manejo de cartera y la administración de los recursos se estableció la obligación de suscribir entre todos los operadores una fiducia mercantil que se encargaría de dichas actividades.
- Otras obligaciones establecidas en los contratos fueron las de: poner un centro de atención al usuario; atender las acciones de reciclaje emprendidas por la UESP; presentar un informe anual de la prestación del servicio a la Comunidad; propiciar campañas culturales y educativas sobre el manejo de residuos; cumplir con lo estipulado en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); contratar un porcentaje de trabajadores para el servicio de corte de césped, con la característica de ser población desplazada y reciclador; incorporar las rutas de recolección selectiva para reciclaje (subrayados fuera de texto).

A partir de la licitación del 2003, la UAESP pasa a constituirse en autoridad tarifaria sujeta a la metodología establecida por la CRA.

Se refirieron todas las obligaciones con el propósito de demostrar que la nueva licitación no solo imponía exigencias técnicas, operativas y financieras incumplibles para las organizaciones de recicladores sino que desconocía de manera “casi” absoluta la actividad de aprovechamiento. Se mencionan, sin sustento, actividades orientadas a la capacitación ciudadana para manejo adecuado de residuos, se plantea incorporar rutas de recolección selectiva y se establece la contratación de población recicladora y *desplazada* en algunas actividades, lo que de acuerdo con lo expuesto en el numeral 2.1.1. del presente documento, va en contra de su lucha identitaria y del reconocimiento del oficio.

Las condiciones de la licitación, a juicio de las organizaciones, desconocían sus reivindicaciones de inclusión, dignificación de la labor, formalización; y, aún más, vulneraban su derecho al trabajo, pues su actividad histórica quedaba en manos de las empresas privadas.

Este fue el detonante para emprender una acción jurídica en defensa de sus derechos mediante la acción de tutela interpuesta ante la Corte Constitucional el 23 de diciembre del año 2002.

4.1.1. La tutela 724 de 2003⁵¹ y las acciones afirmativas

Las motivaciones principales argumentadas por los recicladores, fueron el desconocimiento a sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la actuación de buena fe (...) por cuanto los pliegos de condiciones establecían requisitos de experiencia, capital, conocimiento y manejo de tiempo que "prácticamente sólo los actuales operadores podrían cumplir", además de no contemplar acciones afirmativas que permitieran la participación preferencial de los recicladores de Bogotá. Adujeron que la licitación incluía las actividades adicionales de poda de árboles y corte de césped dentro de la estructura tarifaria, no obstante ser servicios especiales que no pueden estar allí incluidos. Señalaron, además, que hubo una audiencia pública para consulta de pliegos por parte de los interesados el día 17 de diciembre de 2002 pero que los recicladores solo fueron autorizados para consultar pliegos el 20 de ese mes. (Sentencia T-724, 2003)

La ARB tenía la pretensión de que la Corte ordenara a la UESP la suspensión de la licitación. La respuesta de la Administración estuvo orientada a desvirtuar los argumentos del peticionario, explicando que sería "contra jurídico", abrir una licitación que otorgara condiciones especiales a una población (Sentencia T-724, 2003); este, entre otros argumentos.

Un fallo, en primera instancia, denegó la petición de la ARB la cual solicitó revisión siendo esta concedida. No obstante, el fallo final de la Corte, sustentado en la Sentencia T- 589 de 2001, explicó que la tutela no podía ser concedida por cuanto el hecho ya estaba superado.

"...La acción de tutela ha sido concebida, como un procedimiento preferente y sumario para la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando

⁵¹ Para una lectura completa del fallo de tutela, consultar en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11617>

quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular en los casos que determine la ley. Así las cosas, la efectividad de la acción, reside en la posibilidad de que el juez, si observa que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien solicita protección, imparta una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho en disputa (...). Sin embargo, si la situación de hecho que genera la violación o la amenaza ya ha sido superada, el instrumento constitucional de defensa pierde su razón de ser (...) (Sentencia T-724, 2003).

Como para el momento en que fue expedido este fallo, los contratos ya estaban adjudicados, la tutela fue nuevamente denegada por “carencia actual de objeto”; no obstante, la Corte ordenó revocar los fallos de primera instancia e incluyó en su parte resolutive un párrafo así:

“PREVENIR en los términos del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá”. (Sentencia T-724, 2003)

La inclusión de este párrafo en la parte resolutive de la sentencia, ha sido el instrumento central de la lucha continuada por los recicladores en los años subsiguientes y un “triumfo” en la medida en que los recicladores obtuvieron un reconocimiento político como actores de un servicio público. Así, tras la mediación de la ARB, la Corte entra a jugar un papel central pues introduce lo que, en las tesis de Muller y Jobert se definiría como el *referencial sectorial*.

El problema deriva en que la coexistencia de estos dos referenciales, la libre competencia como referente global y la inclusión de recicladores de oficio como referente sectorial, no parece inicialmente compatible y entonces se produce, nuevamente siguiendo la teoría, *un conflicto entre referenciales*⁵².

⁵² Importante aclarar que, al menos en esta primera etapa, los otros referentes globales concernidos en la prestación del servicio de aseo –medio ambiente y salud pública– no fueron objeto de polémica, no entraron en contradicción.

No obstante, se sostiene que, en esta primera intervención de la Corte, la configuración de este referencial sectorial se queda tan solo en una primera etapa –configuración que iría a completarse, años más tarde, con la segunda intervención por parte de esa institución- pues a la Administración solo se le pidió la realización de acciones afirmativas para evitar vulneraciones en el futuro. Esto, a juicio de quien realiza este análisis, dejó dos vacíos: uno, porque en contraposición con las aspiraciones de los recicladores de oficio, representados por la ARB, no resolvía en el presente su exclusión del sistema de prestación del servicio de aseo. Y, dos, porque dejaba a la Administración un campo amplio para interpretar y actuar frente a la realización de acciones afirmativas. Aunque, eso sí, imponía una condición a la Administración, y era la de emprender acciones que redujeran el grado de vulnerabilidad de la población recicladora de tal forma que alcanzaran, en un futuro, las características que permitieran su inclusión.

Por acciones afirmativas se entienden “las medidas de carácter temporal que buscan asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial a los miembros de un grupo que ha experimentado situaciones de discriminación y marginalidad que pueden persistir en el futuro, y que los coloca en una situación de desventaja frente al resto de la sociedad”. (León y Holguín, 2004, pág. 57)

Las acciones afirmativas quedaron consignadas en el art. 13 de la Constitución colombiana de 1991, así:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, religión, opinión política o filosófica.

- El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.
- El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se comentan”.

Aunque las acciones afirmativas han sido objeto de debate y discusión, es claro que en el contexto de la situación de los recicladores tienen toda aplicabilidad. Por ello, la argumentación de la Administración en contra del fallo de la tutela 724/2003 sobre la

imposibilidad de la Administración para establecer condiciones diferentes para los recicladores de oficio en la adjudicación de los contratos de prestación del servicio de aseo, pierde sustento, pues tal y como lo señalan Deere y León (2002) “las acciones afirmativas tienen por objeto establecer una igualdad de oportunidades no sólo en términos formales, es decir, lograr una igualdad ante la ley, sino una igualdad de resultados, lo que significa que se dé una igualdad real en la práctica”. Y es por ello que las mismas autoras reafirman diciendo que “las acciones afirmativas buscan remediar, en la parte formal y en la práctica, las imperfecciones que se presentan en cuanto a la exclusión y discriminación generadas por la dinámica del sistema mismo” (Deere y León, 2002 citado en León y Holguín, 2004).

En el caso de los recicladores, la estructuración del sistema de aseo y del propio mercado de los residuos, los excluye; se entendería entonces que las acciones afirmativas se justifican. No obstante, como se afirmó en un párrafo anterior, las acciones afirmativas quedan a la interpretación de la Administración, en este caso, en relación directa con la interpretación sobre el cómo y el dónde de la inclusión.

Para el caso, a raíz del fallo de la Corte, tres fueron las acciones concretas que se emprendieron: Uno, la expedición del Plan para el Manejo Integral de Residuos Sólidos – PMIRS-, Decreto 312 de 2006, el cual enunciaba, en uno de sus acápite, la vinculación de la población recicladora al esquema de prestación del servicio de aseo. Dos, dicho componente fue desarrollado por el Programa Distrital de Reciclaje –PDR- Proyecto 245 del Plan de Desarrollo de la época, “Bogotá sin Indiferencia” (en funcionamiento desde 2004) que incluía acciones tales como: realizar campañas de educación ciudadana para lograr separación en la fuente, establecer rutas de recolección selectiva del material reciclado, construir parques de reciclaje para el tratamiento del MPR, desarrollar una estrategia de inclusión económica y social de los recicladores. Y, tres, la puesta en marcha del “Centro de Reciclaje La Alquería” como proyecto piloto de un posible esquema de inclusión de la población.

A continuación, una breve explicación sobre cada una de ellas.

4.1.2. Acciones emprendidas por la Administración en respuesta al fallo.

Aunque cronológicamente el programa se formuló antes que el Decreto, se empezará por este, para ver los resultados formales del fallo.

4.1.2.1. Decreto 312 de 2006⁵³

El Decreto 312 constituye un paso importante en la inclusión de los recicladores dentro del sistema de prestación del servicio de aseo desde la norma, pues aunque existían antecedentes normativos que vinculaban la actividad del aprovechamiento tales como el Decreto 1713 de 2002⁵⁴, la participación de esta población apenas se menciona en él.

En tanto norma aplicable directamente al Distrito Capital, este Decreto, conocido como el Plan para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos –PMIRS- se expide en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1713 de 2002 en el cual se establece la obligación de que cada municipio desarrolle un plan de manejo de residuos, como instrumento de planificación.

⁵³ El Decreto 312 de 2006 está siendo actualmente reformulado por parte de la Administración distrital quien ha anunciado que en diciembre de 2015 expedirá el nuevo decreto. A la fecha de realización de esta investigación, no se conoce el mismo.

⁵⁴ El Decreto 1713 de 2002, expedido por los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Desarrollo Económico, entra a reglamentar la Ley 142/94 y otras relacionadas con la gestión integral de los residuos sólidos. Los principales aportes del Decreto en mención son: a. reglamenta el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral, en sus componentes, niveles, clases, modalidades, calidad, régimen de los prestadores del servicio y de los usuarios; b. Articula el componente ambiental del manejo de los residuos sólidos con la prestación del servicio público de aseo (...) y establece la obligatoriedad a los municipios de formular sus propios Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS-, como una herramienta de gestión que debe contener objetivos, metas, programas, proyectos y actividades conducentes a lograr el máximo aprovechamiento de los residuos, la reducción de la generación de los mismos y la inclusión de actividades que impulsen tanto el reciclaje como los actores que realizan esta actividad. (Subrayado fuera de texto). La mención de este Decreto para los efectos del presente análisis es relevante por cuanto vincula el aprovechamiento de residuos con la prestación del servicio público de aseo. Además, la inclusión, en su artículo 11, de actividades no necesariamente previstas en la definición general del servicio público de aseo, como son las de *transferencia*, *tratamiento* y *aprovechamiento*, quedando en síntesis como componente del servicio: 1. Recolección; 2. Transporte; 3. Barrido y limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas; 4. Transferencia; 5. Tratamiento; 6. Aprovechamiento; 7. Disposición final.

De acuerdo con el PMIRS, el sistema de aseo está concebido bajo la noción de un manejo integral de los residuos sólidos urbanos, apoyado en infraestructura y dotaciones especializadas para lograr adelantar las siguientes actividades:

- La recolección, separación, transporte, aprovechamiento, tratamiento, disposición transitoria y final de residuos de origen doméstico, industrial y hospitalario. (subrayado fuera de texto).
- La recolección, aprovechamiento y disposición final de escombros.
- La recolección, transporte y disposición final de residuos peligrosos, residuos patógenos y lodos.
- La poda, recolección, transporte y disposición final de materia vegetal proveniente del mantenimiento de parques, separadores y otras áreas públicas de la ciudad. (GAB Consultores, 2008, pág. 26)

Los principios por los cuales ha de regirse el PMIRS están establecidos en el artículo 10, siendo éstos los de la eficiencia; la eficacia institucional; la legalidad; la equidad y la inclusión social; la solidaridad y redistribución de ingresos (subrayado fuera de texto); la sostenibilidad económica y ambiental; la descentralización administrativa; la integración regional y; la prevención como factor de seguridad.

Con base en lo anterior, el PMIRS prevé la existencia de equipamientos especializados para la gestión de cada tipo de residuos, tal y como se muestra en la tabla 9.

Tabla 9.
Equipamientos establecidos por el Plan para el Manejo Integral de Residuos Sólidos –
PMIRS- según Decreto 312 de 2006.

| TIPO DE PROCESO | TIPO DE RESIDUOS | EQUIPAMIENTOS |
|---|---------------------|--|
| Prevención, reciclaje y aprovechamiento | Ordinarios | Centros de reciclaje |
| | | Bodegas especializadas |
| | | Centros de acopio |
| Recolección y Transporte | Hospitalarios | Bases de operación |
| | Peligrosos | Bases de operación |
| | Escombros | Bases de operación |
| | Residuos ordinarios | Bases de operación |
| Transferencia | Residuos ordinarios | Estaciones de transferencia |
| Tratamiento | Hospitalarios | Plantas de incineración |
| | | Plantas de desactivación |
| | Peligrosos | Unidad de estabilización fisicoquímica |
| | Escombros | Planta de trituración o centros de aprovechamiento |
| | Orgánicos | Planta de compostaje |
| | Lixiviados | Planta |
| Disposición final | Ordinarios | Optimización relleno |
| | | Construcción nuevo relleno |
| | Escombros | Escombreras |
| | Biosólidos | Rellenos controlados |
| | Peligrosos | Celda de seguridad |

Fuente: Decreto 312/2006 en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21059>

El decreto no es de fácil comprensión pues está estructurado con base en ejes, políticas y estrategias. Con el fin de contribuir a la identificación de los puntos que tocan directamente las actividades relacionadas con el establecimiento de políticas de reciclaje y aprovechamiento, se propone a continuación una tabla que aclara su estructura:

Tabla 10.
Estructura Plan para el Manejo Integral de Residuos Sólidos –PMIRS- según Decreto 312 de 2006.

| EJE | DESCRIPCION DEL EJE | POLITICAS | ESTRATEGIAS | PROGRAMAS | |
|-----------------------|--|---|---|---|---|
| TERRITORIAL AMBIENTAL | En torno a este eje de actuación se agrupan las políticas y sus respectivos programas y proyectos que fortalecen la estrategia de ordenamiento territorial del POT. | 1. Planeamiento Integral de corto, mediano y largo plazo para el manejo integral de los Residuos sólidos. | 1. Información para la Planeación Integral y la Gestión de la Articulación Regional | 1. Programa de Evaluación y Prospectiva del Servicio Público de Aseo 2. Programa de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sistema General de Residuos 3. Programa de Seguimiento y Evaluación del PMIRS y del Servicio Público de Aseo. | |
| | | 2. Ordenamiento Territorial para el Equilibrio Urbano y Urbano Regional. | 1. Estrategia de Ordenamiento Territorial Urbano, Urbano-Regional y Rural de Infraestructuras, Equipamientos, Instalaciones y Mobiliario Urbano del Sistema General de Residuos Sólidos 2. Estrategia de Mejoramiento de la Calidad y de Cobertura Universal del Servicio Público de Aseo. | 1. Programa de Construcción y Ubicación Estratégica de las Infraestructuras, instalaciones, equipos, mobiliario urbano para la articulación regional y ambientalmente sostenible del Sistema General de Residuos Sólidos. 2. Programa de ubicación de los servicios de atención al público en las centralidades urbanas. 3. Programa de recolección, barrido y limpieza de residuos ordinarios. 2. Programa de recolección, disposición final y tratamiento de residuos hospitalarios, peligrosos, escombros y lodos. 3. Programa de disposición final y tratamiento de residuos sólidos. 4. Programa de Integración de los centros poblados rurales al manejo integral de residuos. | |
| | | | 3. Estrategia para Estructuración del Sistema Organizado de Reciclaje -SOR- | 1. Programa de regularización de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento | |
| | | | 4. Estrategia de Prevención y Control de riesgos en sus Infraestructuras y Equipamientos y para garantizar la prestación permanente del Servicio Público de Aseo en situaciones de emergencia. | 1. Programa de análisis de riesgos, elaboración de planes de contingencia y Plan de Rehabilitación, Reconstrucción y Desarrollo Sostenible Post-evento para recolección domiciliaria, barrido y limpieza de áreas públicas de residuos. Y para la disposición final y tratamiento de los residuos especiales. | |
| | | | | | |
| | | | | | |
| SOCIAL PRODUCTIVO | Entorno a este eje de actuación se agrupan las políticas y sus respectivos programas y proyectos que mejoran la productividad y competitividad de los procesos de minimización, reciclaje y aprovechamiento de residuos a fin de favorecer a los usuarios del Servicio Público de Aseo y a la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y reducir el impacto ambiental y los costos de disposición final y tratamiento de residuos en el relleno sanitario. | 1. (a) Minimización y separación la fuente / Menor generación de residuos | 1. Estrategia de Cultura Ciudadana para la Menor Generación de Residuos | 1. Programa de Campañas Pedagógicas. | |
| | | 2. (b) Mayor productividad del Reciclaje y Aprovechamiento | 1. Estrategia de Manejo Responsable y Separación en la Fuente de Residuos 2. Estrategia de apoyo al fortalecimiento de las cadenas de reciclaje y aprovechamiento de residuos de las rutas selectivas. | 1. Programa de Campañas Pedagógicas. 1. © Programa Distrital de Reciclaje y Aprovechamiento de Residuos. 2. Programa Distrital de Tratamiento y Aprovechamiento de Biogás. | |
| | | | 3. Estrategia de apoyo a las cadenas de reciclaje y aprovechamiento no vinculadas al Servicio Público de Aseo. | 1. Programa de formalización de las cadenas de reciclaje no vinculadas al Servicio Público de Aseo. 2. Programa de seguimiento y monitoreo a los procesos de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos. | |
| | | | 3. (d) Inclusión Social de la Población Recicladora de Oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. | 1. (e) Estrategia de vinculación a procesos productivos, comerciales y a la prestación del Servicio Público de Aseo de empresas comunitarias. 2. (f) Estrategia de reconocimiento y reducción de la vulnerabilidad social de la población recicladora de oficio. 3. (g) Estrategia de fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio. 4. (h) Estrategia de apoyo de las entidades distritales a los recicladores de oficio, en desarrollo del Acuerdo 114 de 2003. | 1. Programa de acompañamiento en procesos productivos y comerciales 1. Programa de Apoyo a las familias recicladoras y a los recicladores de oficio en vehículos de tracción animal y humana. 1. Programa de fortalecimiento a la organización de recicladores de oficio. 1. Programas de organización de la oferta y demanda del material separado en la fuente por entidades públicas. |
| | | | | | |
| | | | | | |
| ECONOMICO FINANCIERO | Entorno a este eje de actuación se agrupan las políticas y sus respectivos programas y proyectos orientados a garantizar que las tarifas reflejen costos de eficiencia en la recolección, barrido y limpieza de residuos ordinarios y especiales y en su disposición final, tratamiento y aprovechamiento para lograr tarifas acordes con la capacidad de pago de los usuarios del Servicio Público de Aseo. | 1. Política de Sostenibilidad Financiera del Servicio Público de Aseo | 1. Estrategia para la aplicación de costos de eficiencia en la prestación del Servicio Público de Aseo 2. Estrategia para la equidad tarifaria según producción de residuos por estrato y tipos de usuarios, y demanda de los servicios de corte de césped y poda de árboles. | 1. Programa de Evaluación y Aplicación de costos desagregados por procesos. 1. Programa de caracterización de los residuos por estratos y tipos de usuarios residenciales, pequeños y grandes generadores. | |
| | | 2. Política de Subsidios y Contribuciones | 1. Estrategia financiación de Subsidios. | 1. Programa de análisis de gasto familiar y de pequeños generadores en servicios públicos de agua potable y saneamiento básico. 2. Programa de evaluación y valoración de los recursos por contribuciones | |
| POLITICA TRANSVERSAL | POLITICA TRANSVERSAL | 1. Desarrollo de la institucionalidad pública, privada y comunitaria para la gestión y el manejo de los residuos sólidos. | 1. Estrategia de Coordinación de Interinstitucional de las Entidades Públicas Distritales. 2. Estrategia de Participación de la Administración Distrital en el Reciclaje y Aprovechamiento. 3. Estrategia de Fortalecimiento del Control Social, de los Comités de Desarrollo y Control Social Sobre el Manejo de los Residuos Sólidos. 4. Estrategia para la Atención eficaz de los Usuarios del Servicio Público de Aseo. 5. Estrategia de Coparticipación Público- Privada en la Prestación del Servicio Público de Aseo | 1. Programa de Coordinación interinstitucional de las entidades públicas 1. Programa de coordinación interinstitucional para el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos. 2. Programa de monitoreo a las operación de los Centros o Parques de reciclaje y aprovechamiento con participación de la Administración Distrital. Programa de capacitación en derechos y deberes de los usuarios del Servicio Público de Aseo. 1. Programa de información y atención única a los usuarios de los servicios Públicos Domiciliarios. 1. Programa de preparación de los esquemas de prestación del Servicio Público de Aseo | |

Fuente: Elaboración del autor con base en el Decreto 312/2006

En síntesis, y con base en la tabla precedente, que resalta los ítems referidos a los procesos de reciclaje de residuos sólidos inorgánicos⁵⁵, el PMIRS establece disposiciones de diferente naturaleza así:

Primero, crear el Sistema Organizado de Reciclaje –SOR-, con tres objetivos específicos:

- Establecer las normas urbanísticas, arquitectónicas, sanitarias y ambientales para lograr regularizar los equipamientos de reciclaje y aprovechamiento existentes a la fecha de expedición del presente decreto y para los nuevos que se construyan. Para este efecto, el PMIRS formula un programa de *Regularización de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento*.
- Definir los criterios para la participación de la Administración Distrital en los procesos de reciclaje y aprovechamiento.
- Vincular a los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad organizados, a los procesos de seguimiento de los programas del PMIRS sobre reciclaje y aprovechamiento de residuos.

Segundo, formular una política de Minimización y Separación en la fuente con miras a una menor generación de residuos. En desarrollo de esta política se persiguen dos objetivos centrales:

- Generar una cultura ciudadana sobre el manejo de los residuos creando conciencia sobre los impactos ambientales, económicos y sociales que acarrea un comportamiento responsable frente a los mismos.
- Crear las condiciones físicas y logísticas para que las administraciones locales puedan apoyar las acciones de minimización de residuos a través de una adecuada disposición de los mismos.

⁵⁵ El PMIRS no menciona explícitamente que las disposiciones a las que se hace referencia en esta parte del presente documento se refieren exclusivamente a residuos sólidos inorgánicos. No obstante, el tipo de estrategias establecidas permiten inferir que se trata de este tipo de residuos.

Tercero, establecer una política de mayor productividad del reciclaje y aprovechamiento, con la cual se busca en concreto:

- Crear la cultura de separación en la fuente; lo que permitirá contar con material de mejor calidad, no contaminado reduciendo costos en los procesos de pre-transformación y transformación y los impactos ambientales en la disposición final.
- Apoyar el fortalecimiento y formalización de las cadenas de reciclaje y aprovechamiento, consolidando las existentes y promoviendo nuevas, lo cual conducirá a mejorar los niveles de productividad y competitividad.
- Analizar las condiciones técnicas, financieras y legales para formalizar la cadena de reciclaje en su componente de recolección selectiva.
- Abrir espacios para la inclusión de la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad dentro de la cadena de reciclaje y aprovechamiento de residuos.
- Garantizar la libertad de mercados e impedir las prácticas monopólicas en la actividad del reciclaje y el aprovechamiento favoreciendo la libertad de empresa.
- Abrir mercados para el material pre-transformado o transformado resultante de los procesos de aprovechamiento.
- Establecer un programa de monitoreo y seguimiento para contar con información fiable y actualizada sobre los resultados del reciclaje y el aprovechamiento de residuos sólidos.

Cuarto, establecer una política de inclusión de la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Esta política contempla en concreto:

- Fortalecer los procesos organizativos de la población recicladora consolidando las organizaciones existentes y promoviendo la conformación de nuevas organizaciones; esto con el propósito de mejorar su interlocución con las entidades públicas, mejorar su capacidad de gestión y de participación en los procesos vinculados al reciclaje y aprovechamiento de residuos.

- Realizar acciones para promover la inclusión de la población en procesos productivos, empresariales y comerciales que permitan una mejora en sus condiciones económicas.
- Apoyar su desarrollo social integral, a través de apoyo a la familias, programas de escolarización de los hijos de recicladores, y programas de educación para reducir el índice de analfabetismo.
- Organizar la oferta y demanda del material reciclado proveniente de las entidades públicas distritales en forma tal que constituya para éstas una obligación de separar en la fuente y de entregarlo a las organizaciones de recicladores.

El Decreto 312 constituye de esta manera, el marco regulatorio que con mayor integralidad propone un manejo adecuado de los residuos sólidos vinculando a la población recicladora en la actividad. Su aplicación se concretaba en el Proyecto 245, aunque de manera parcial debido a varias restricciones que enfrentaba la Administración, la existencia de contratos pre-existentes para la recolección de residuos, firmados con operadores privados bajo la figura de ASE's, según se explicó en el acápite 3.1. y otras que se analizarán más adelante.

4.1.2.2. Programa Distrital de Reciclaje –Proyecto 245 del Plan de Desarrollo “Bogotá Sin Indiferencia”⁵⁶.

El Programa Distrital de Reciclaje, en adelante PDR, fue la primera acción emprendida por la Administración en cumplimiento del mandato de la Corte de realizar acciones afirmativas, la cual tuvo lugar durante el período del entonces alcalde Luis Eduardo Garzón.

⁵⁶ Este programa fue concebido con base en dos criterios fundamentales, el manejo adecuado de los residuos, -adoptando posturas ampliamente compartidas por expertos que como (André y Cerdá, 2006) y Medina (2005), proponen como ideal un enfoque del manejo integrado de los desechos consiste en jerarquizar las acciones políticas que otorgan la más alta prioridad a la reducción de la cantidad de desechos que se producen; una vez producidos, tratar de recuperar la mayor cantidad posible para reciclarlos y reusarlos (...)- y la inclusión de la población recicladora de oficio en condiciones de vulnerabilidad, siguiendo los mandatos de la Corte.

Los componentes principales de este programa fueron:

- Educación Ciudadana en Separación en la Fuente.
- Rutas de Recolección Selectiva (RRS).
- Parques de reciclaje /Centros de Acopio.
- Inclusión social de la población recicladora de oficio, en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

A continuación se explicarán brevemente cada uno de los componentes y las dificultades enfrentadas por la Administración durante el período de su puesta en marcha⁵⁷, lo que permite entender, por una parte, la interpretación de la administración de lo que significaban las acciones afirmativas; y, por otra, se empiezan a delinear las tensiones presentes entre los distintos actores en juego, punto central de la hipótesis propuesta en la presente investigación.

El componente de *educación ciudadana* tenía como objetivo sensibilizar a los bogotanos sobre la importancia del manejo adecuado de los residuos con base en la política de las 3R's –reducir⁵⁸, reutilizar y reciclar⁵⁹–; divulgar los beneficios del reciclaje; y, capacitar a la ciudadanía sobre la forma cómo debían hacerse los procesos de separación en la fuente⁶⁰.

⁵⁷ Lo referido sobre el desarrollo del Programa Distrital de Reciclaje corresponde a la experiencia propia de la autora quien ocupó el cargo de Directora del Programa Distrital de Reciclaje en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos entre el mes de enero del año 2006 y el mes de diciembre del año 2008.

⁵⁸ De acuerdo con (André y Cerdá, 2006) este tipo de políticas se conocen como “*upstream*”, o políticas *corriente arriba*, haciendo referencia a aquellas que se orientan a la minimización de los residuos en el proceso mismo de producción o a la utilización de materiales que podrían ser fácilmente reciclables una vez consumidos. A este tema hace también referencia la Responsabilidad Extendida del Productor.

⁵⁹ Explican los mismos autores (André y Cerdá, 2006) que las políticas “*downstream*” o corriente abajo, afectan la gestión de residuos propiamente dicha, esto es la manera cómo se intervienen y trata el residuo una vez es producido por el consumidor.

⁶⁰ De acuerdo con el Decreto 1713/2002, la *separación en la fuente* se define como: la clasificación de los residuos sólidos en el sitio donde se generan para su posterior recuperación. El decreto 2981/2013 desarrolla esta definición como sigue: Es la clasificación de los residuos sólidos, en aprovechables y no aprovechables por parte de los usuarios en el sitio donde se generan, de acuerdo con lo establecido en el PGIRS, para ser presentados para su recolección y transporte a las estaciones de clasificación y aprovechamiento, o de disposición final de los mismos, según sea el caso.

Las estrategias fueron de dos tipos: unas, campañas masivas a través de medios como televisión y radio; las otras, mediante acciones personalizadas que abarcaban charlas en colegios e instituciones y sensibilización puerta a puerta, a cargo de los propios concesionarios del servicio de aseo. Además se expidió el Decreto 400 de 2004 por el cual todas las instituciones públicas del Distrito debían implementar la separación en la fuente y entregar el MPR a organizaciones de recicladores con quienes debían establecerse acuerdos previos.

A esta estrategia se le dio inicio con algunas restricciones tales como:

- Presupuesto insuficiente para la realización de las campañas masivas pues estas tenían altos costos.
- Reducida cobertura, en lo referente a las jornadas de capacitación y sensibilización en instituciones.
- Bajo compromiso por parte de los operadores privados, quienes realizaban apenas los mínimos esfuerzos en las campañas puerta a puerta.
- Falta de conciencia y credibilidad por parte de los ciudadanos en el proceso por dos razones principales: una, se resistían a realizar el esfuerzo de separar en sus hogares argumentando, entre otras razones, falta de espacio para dos canecas, falta de dinero para comprar dos bolsas de color diferente, aumento en el pago del servicio de acueducto por tener que enjuagar los empaques o latas; y dos, aquellos que se comprometían en la separación, veían como el “carro de la basura” tomaba las dos bolsas y las mezclaba en el vehículo recolector sin hacer diferencia entre la una y la otra. Eso desmotivaba a los ciudadanos por cuanto veían inútil su esfuerzo en el hogar o sitios de trabajo.

Esta última situación, se convirtió en una presión que obligaba a la administración a abordar el segundo componente del programa: las Rutas de Recolección Selectiva.

El componente *Rutas de Recolección Selectiva* –RRS-, tenía por objeto hacer exigible a los operadores privados, la disposición establecida en los contratos de concesión sobre diseñar

y poner en marcha una ruta especial para la recolección de los materiales que los usuarios del servicio hubiese separado previamente en la fuente⁶¹. Este componente era también de alta importancia dentro del esquema pues el material reciclable, dadas sus características y especial manejo, no puede ser recogido en carros compactadores ya que se avería y no puede mezclarse con los residuos ordinarios porque se contamina. Dos condiciones que lo harían inservible como materia prima para ser nuevamente vinculada a los procesos productivos.

Las RRS requerían varias decisiones que adoptar: uno, si de las tres rutas de recolección de ordinarios que operaban para cada usuario en ese momento, se reemplazaba una, o se incluía una cuarta ruta. Dos, la resistencia por parte de los operadores privados, pues reemplazar una de las rutas, podía generar acumulación de residuos ordinarios y efectos negativos de higiene y salud para los usuarios; pero, incluir una nueva ruta, implicaba un nuevo diseño del esquema, costos adicionales y esfuerzos de sensibilización mayores hacia los usuarios. De cualquier forma, las RRS generaban para los operadores mayores costos por el cambio del tipo de vehículo que debía usarse.

Finalmente, siguiendo las directrices de la UAESP lo que se decidió fue diseñar una RRS adicional que incluyera un porcentaje inicialmente pequeño de usuarios por cada ASE, concentrar en ellos las campañas de sensibilización y capacitación, hacer el cambio de vehículos para este efecto e iniciar la operación.

Ahora, el establecimiento de RRS selectiva, exigía la existencia de lugares a los cuales llevar el material, en adelante denominado Material Potencialmente Reciclable –MPR-. Esto conduce al tercer componente del Programa: los parques o centros de reciclaje.

Los *Parques o Centros de Reciclaje*, quedaron definidos en el Decreto 312 como “los inmuebles adecuados para recibir residuos provenientes de la recolección selectiva realizada por los prestadores del Servicio Público de Aseo y de otras fuentes. En sus

⁶¹ Recuérdese que para entonces el servicio operaba bajo el esquema de Áreas de Servicio Exclusivo, razón por la cual, las RRS no podían ser entregadas a los recicladores.

instalaciones se realizará la recepción, selección, clasificación, almacenamiento, alistamiento y comercialización de materiales recuperables. Los parques podrán incorporar instalaciones para la transformación de materiales, siempre que cumplan con las normas urbanísticas, ambientales y sanitarias para los respectivos procesos de transformación y tengan asegurada la demanda”.

Este fue un punto de quiebre importante en la implementación del Programa por los hechos que se relatan a continuación. Con base en las proyecciones de producción de residuos reciclables, la Administración contempló la construcción de seis parques (cada uno con una capacidad para manejar 300 toneladas de MPR al día) para toda la ciudad, lo cual se llevaría a cabo de manera progresiva, empezando por dos, cuya localización se definía con base en la disponibilidad de terrenos por parte del Distrito y de la reglamentación establecida en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT-. Así, los dos primeros habrían de estar ubicados en “El Tintal”, localidad de Kennedy y en Engativá. La construcción de los parques de reciclaje requería de tres componentes: uno, diseño arquitectónico⁶², para lo cual se realizó un concurso público que resultó en la firma de un contrato y la ejecución del mismo obteniendo un diseño de alta calidad estética; dos, diseño técnico y operativo, hacía referencia a todas las condiciones ingenieriles, de maquinaria y equipos requeridos para la clasificación, alistamiento y pre-trasformación del material; este contrato también se adjudicó y se ejecutó. Restaban dos pasos grandes: construir los parques y dotarlos de la maquinaria necesaria.

Las tensiones que se generaron en este punto, tienen que ver con: uno, las comunidades aledañas a los futuros parques se rebelaron contra la administración, por cuanto era difícil entender el concepto de “parque de reciclaje” que en el imaginario de la gente seguía estando asociado a basurero, botadero, roedores, infecciones, *presencia de recicladores*, indigencia, etc. Esta actitud corresponde con un comportamiento extendido que se sintetiza en la expresión *never in my back yard* –NIMBY-, el cual está referido a la oposición de las comunidades frente a la ubicación de estas instalaciones en sus cercanías. Dos, el momento

⁶² Los parques se concibieron como espacios que además de permitir la separación, clasificación, pre transformación y comercialización del MPR, permitieran la realización de procesos de capacitación y sensibilización a colegios, instituciones educativas, etc.

de socialización del proyecto coincidió con época de elección de alcaldes y concejales. Así, los candidatos encontraron un terreno fácil para ganar adeptos prometiendo a las comunidades su apoyo para evitar la construcción del parque, argumentando la defensa de sus derechos. Su promesa se cumplió a través de un sinnúmero de citaciones a los directivos de la UAESP al Concejo de Bogotá en los que se ponía en cuestionamiento el proyecto. Tres, a la Administración le faltó haber iniciado con mayor anticipación y de manera más profunda el proceso de socialización –aunque esto no era garantía de la aceptación por parte de las comunidades-. Cuatro, dentro de la política de inclusión de recicladores, se planteaba que los parques fueran manejados por organizaciones de recicladores; no obstante, esto se decía con timidez pues no había claridad sobre la figura por la cual las instalaciones se les entregarían ni cómo se definiría a qué recicladores, pues de cualquier forma los parques no podían abarcar al total de la población recicladora. Tampoco era clara la capacidad técnica, financiera y operativa que estos tenían para el manejo de los parques; aquí había un vacío profundo en relación con la planeación por parte de la Administración. Cinco, derivado de lo anterior, los tradicionales operadores tenían la expectativa de manejar los parques, la Administración pensaba que podría haber una figura de administración mixta y los recicladores no aceptaban ninguna de las dos fórmulas anteriores; ellos abogaban por un manejo exclusivo de los mismos.

En definitiva, y a pocos meses de terminar el período del Alcalde Luis Eduardo Garzón, la construcción de los parques se detuvo.

Finalmente, se encuentra el cuarto componente, -transversal a toda la estrategia-, la inclusión social de los recicladores. Las acciones emprendidas estuvieron orientadas al fortalecimiento organizacional de la población; la capacitación para emprendimientos productivos con material reciclable; la formación gerencial para el manejo de centros de acopio y parques de reciclaje; y, finalmente, la promoción de espacios para formalizar el trabajo de los recicladores. (Romero Amaya, 2012). Además, acciones dirigidas a la erradicación del trabajo infantil mediante la escolarización de los hijos de recicladores y la promoción de acuerdos interinstitucionales para lograr la integración de los recicladores a sistemas de salud y educación, entre otros aspectos.

En este caso, la limitante general estuvo relacionada con la cobertura. Se planificaba sobre un número de 18.506 personas relacionadas con la actividad del reciclaje de las cuales 8.479 trabajan directamente en él, cifras que arrojaba un estudio realizado por la UAESP y el DANE en 2004 (García, 2011, pág. 268); además, se buscó concentrar los esfuerzos en la población organizada, particularmente en aquella que hacía parte de asociaciones de segundo nivel. Además de la ARB, la administración impulsó la formación de otras dos más.

Los puntos de quiebre tuvieron que ver con:

- La consolidación de organizaciones requería ingentes esfuerzos tanto por la ausencia de motivación de los recicladores independientes como por los trámites jurídicos propiamente dichos.
- La capacitación empresarial también generaba dificultades. Por una parte, para los recicladores era difícil comprometerse con tiempo largos de capacitación pues mientras estaban en las aulas, dejaban de recoger material en las calles, lo que disminuía el ingreso diario. Por otra, el proceso de aprendizaje era lento y requería de un acompañamiento casi personalizado, lo que dificultaba ampliar cobertura.

Finalmente, de los pocos (porcentualmente hablando), aunque no por ello faltos de significancia, recicladores que concluyeron el proceso y lograron formular proyectos productivos en la actividad del reciclaje y que lograron obtener recursos de financiación para ponerlos en marcha, a través del entonces Fondo Emprender, solo algunos quisieron firmar el crédito y el compromiso.

Todo lo anterior desestimuló a los propios recicladores, quienes por decisión voluntaria o no, al final no vieron traducidos sus esfuerzos en resultados concretos.

4.1.2.3. Centro de Reciclaje La Alquería.

La tercera acción de la Administración, se trató de un proyecto piloto que ponía en marcha los planteamientos del PDR y que se concentró en el “Centro de Reciclaje La Alquería”.

Este consistió en el establecimiento de microrrutas en todas las Áreas de Servicio Exclusivo de la ciudad a cuyos usuarios se dirigían campañas de educación ciudadana en separación en la fuente, y por las cuales empezó a operar una RRS a cargo de los entonces operadores del servicio de aseo. El material era transportado al Centro, operado este por organizaciones de recicladores que hacían parte de las estrategias de fortalecimiento y capacitación del PDR. Allí el material se clasificaba y alistaba y se vendía a la industria.

Poveda y Pabón (2010), hicieron una evaluación sobre el funcionamiento del “Centro de Reciclaje La Alquería” y de sus resultados. Aunque las conclusiones están relacionadas con temas fundamentalmente técnicos, como la idoneidad o no del tipo de camiones utilizados, la generación de impactos ambientales, el diseño de indicadores y protocolos para el seguimiento a los procesos y otros, tres afirmaciones son interesantes para el presente análisis: una, que al Centro llega poco material y que una parte importante del que llega se constituye en material de rechazo⁶³. Explica el estudio que la razón está relacionada con el desconocimiento que tiene la ciudadanía sobre la forma cómo debe hacerse la separación en la fuente, a pesar de las campañas realizadas por los operadores. Dos, de acuerdo con los autores, este tipo de proyectos son importantes en el proceso de inclusión laboral de los recicladores. Tres, este tipo de proyectos demuestran que el reciclaje beneficia a la industria. (Martínez y Uribe , 2013), por su parte, mencionan que el “Centro de Reciclaje La Alquería” no es financieramente viable y trabaja a pérdida. Explican los autores que esto obedece al bajo número de toneladas que llega al Centro (está subutilizado) y que del material que llega la calidad ha ido en descenso lo que ocasiona muy poco material reciclado y cada vez más rechazos.

En la actualidad, la Alquería sigue en operación. El terreno y el equipamiento son del distrito y su manejo ha sido entregado a organizaciones de recicladores. De acuerdo con la Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP, el centro está hoy dirigido por la organización de recicladores APREAM y recibe cuatro toneladas al día de material, cifra

⁶³ Entiéndase por material de rechazo aquel que por estar contaminado o por no poder ser nuevamente vinculado al proceso productivo, debía ser nuevamente recogido por el operador privado de zona y conducido al Relleno Sanitario Doña Juana para su disposición final.

que dista grandemente de la capacidad del mismo y que es irrisoria como ejercicio distrital de aprovechamiento.

El año 2008 llega con el cambio de Administración, a partir de ese momento en cabeza de Samuel Moreno. La información disponible muestra que el Programa Distrital de Reciclaje no tuvo cambios sustanciales. El objetivo y componentes se mantuvieron, solo que este pasó a ser parte del proyecto 584 “Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y Región” del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” (2008 – 2011)⁶⁴.

De acuerdo con Nohra Padilla, el período de Moreno constituyó un enorme retroceso en relación con los procesos que se venían adelantando. Para ella, lo más grave fue el proceso de “fortalecimiento” emprendido por la UAESP, por el cual se crearon más de “cien organizaciones de recicladores entre abril y julio de 2011 (...) las organizaciones se constituían en las mismas oficinas de la UAESP lo que puede indicar que no se trataba de recicladores de oficio (...) por eso, la ARB renunció al manejo de La Alquería (que había estado en sus manos hasta ese momento), fue un gesto de rechazo a las políticas de esa administración (...) sobre las organizaciones que se crearon durante Samuel Moreno, no se sabe nada, no existe una caracterización de organizaciones en la actualidad”⁶⁵ (Romero, 2015a).

Importante recordar que durante este período, debían hacerse las dos licitaciones más importantes del sistema de aseo: la del Relleno Sanitario y la de los operadores de recolección de residuos, y que dichos procesos tuvieron desenlaces complicados. Por el primero, se destituyó e inhabilitó por diez años a la Directora de la UAESP de la época, acusada de irregularidades en el proceso de adjudicación del Relleno; el segundo, en manos de un nuevo director, fue suspendido por la Corte Constitucional tras el fallo de 2011.

Los hechos muestran que durante este período no hubo avances importantes en relación con los procesos de inclusión; aunque al tiempo, se constituyó en el punto definitivo para la

⁶⁴ Para mayores detalles sobre el planteamiento del PDR durante el período del Alcalde Samuel Moreno, ver ficha EBI del proyecto en: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/V47_584_FICHA_EBI_12_ABR_11.pdf

⁶⁵ Extractos de la entrevista realizada con Nohra Padilla el 21 de julio de 2015.

imposición por parte de la Corte de una serie de transformaciones en el esquema de prestación del servicio, pues los procesos licitatorios en mención condujeron a la expedición del Auto 268 de 2010 y del 275 de 2011 que se analizarán en el siguiente numeral.

En síntesis, el acápite que aquí finaliza, permite constatar dos puntos importantes en relación con la teoría: uno, el hecho de que la ARB actúa como *mediador* en el proceso de construcción del referencial sectorial por cuanto toma la vocería de los recicladores de oficio y, haciendo uso de los instrumentos jurídicos aportados por la Constitución del 91, logra llevar sus reivindicaciones hasta las altas Cortes; dos, el papel de la Corte Constitucional, institución que, mediante lo expresado en el fallo, da pasos importantes en la concreción de esas reivindicaciones y permite delinear lo que en adelante sería efectivamente ese *referencial sectorial*, -el de la inclusión de la población recicladora de oficio en condiciones de vulnerabilidad, no solo en la sociedad sino en el sistema de prestación del servicio de aseo-. Pues, aunque, como se mencionó anteriormente, las acciones afirmativas no expresaban de manera tácita la forma de la inclusión, sí formulaban una advertencia a la Administración en el sentido de evitar que situaciones como las vividas en el proceso licitatorio de adjudicación, se repitiesen. Lo que en últimas se traducía –o, al menos así fue interpretado por los recicladores, y posteriormente por los propios magistrados de la Corte- en la exigencia de crear condiciones tales que les permitieran, en adelante, participar de manera formal, en la prestación del servicio, al menos en el componente de aprovechamiento.

No obstante, las circunstancias no parecieron cambiar fundamentalmente, lo que ocasionó la segunda actuación por parte de la ARB. La demanda por acción de cumplimiento que surge a partir de la nueva licitación para la adjudicación de las concesiones para la prestación del servicio de aseo, cuyos contratos se vencían en 2010.

4.2. Licitación de 2010 y sus consecuencias

4.2.1. Proceso licitatorio

Esta licitación tiene, en términos de la definición del *referencial sectorial*, un antecedente importante: el Auto 268 de 2010⁶⁶. Este fue proferido por la Corte Constitucional tras la petición realizada, nuevamente por la ARB en cabeza de Nohra Padilla, en relación con el proceso licitatorio que se adelantaba para adjudicar el manejo y operación del Relleno Sanitario Doña Juana, -no para la prestación del servicio de aseo en esta ocasión-. La peticionaria argumentó que dicha licitación desconocía el amparo de los derechos de los recicladores, otorgado por la Corte en la sentencia de tutela 724 de 2003, pues aunque los pliegos indicaban que los proponentes debían estar asociados con una organización de recicladores, lo cual constituía condición habilitante para su participación, no indicaba las características de esa asociación; esto es, cuál sería la participación real de los recicladores en la sociedad. Tampoco indicaba las características de *la organización de recicladores* que debía acompañar, por lo cual era factible que los proponentes se asociaran con una organización creada solo para tal efecto, incluso conformada por una única persona. (Auto 268, 2010)

Esta petición contó con el respaldo de alrededor de 28 organizaciones de recicladores de base, y también tuvo el aval de la Asociación Nacional de Recicladores. Una vez más se observa aquí la actuación de la ARB como *mediador*. No obstante, es importante anotar, que un par de organizaciones no respaldaron la petición de la ARB al afirmar que Nohra Padilla actuaba a favor, exclusivamente, de los intereses de su organización y de su familia -Cooperativa Nuevo Ambiente (Coopnacbo)-. Lo que es, nuevamente indicativo, de los conflictos que pueden presentarse *dentro* del referencial. (Auto 268, 2010)

La resolución de la Corte en esta ocasión, es otra vez importante, y quizá más profunda por cuanto las decisiones que toma, hacen cada vez menos flexible la interpretación de la

⁶⁶ Ver texto completo del Auto 268 de 2010 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a268-10.htm>

Administración sobre las acciones afirmativas. Ordena a la UAESP suspender por tres días la licitación y revisar las condiciones en el sentido de que se incluya: “como requisito habilitante, que los proponentes se presenten conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá. Así mismo, deberá modificar el pliego de condiciones incluyendo dos nuevos criterios de calificación. El primero de ellos concerniente a la participación accionaria de la organización de segundo nivel dentro del proponente y el segundo relativo a la magnitud de residuos sólidos a aprovechar dentro del proyecto de aprovechamiento, haciendo especial énfasis en la cantidad de mano de obra que se empleará (...); deja en manos de la UAESP la definición de la fórmula matemática para calificar las diferentes ofertas siempre que tenga en cuenta la totalidad de los criterios – tanto habilitantes como de calificación – contemplados en la providencia”. (Auto 268, 2010). Además, en el punto cuarto del resuelve, previene a la UAESP en el sentido de incluir, en futuros procesos, los criterios establecidos en el Auto.

Así, y retomando lo relacionado con los procesos licitatorios para la prestación del servicio de aseo, la licitación 001 de 2002, adjudicada a cuatro operadores privados en el 2003 por un período de siete años, vencía entonces en 2010. Durante la Administración (2008-2011), la UAESP solicitó autorización a la CRA para prorrogar los contratos por un año más, - según estaba previsto en ellos-, solicitud que fue concedida y que dio vigencia a los contratos hasta el 15 de septiembre de 2011.

La ampliación del contrato permitió a la UAESP dar inicio a la preparación del nuevo proceso licitatorio. En mayo de 2011 –siete meses antes de la finalización del período de gobierno-, la UAESP abrió la licitación 001 de 2011, esta vez con el siguiente objeto: "Concesionar bajo la figura de áreas de servicio exclusivo, (subrayado fuera de texto) la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. - Colombia, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva".

En ella, y como consecuencia del fallo de tutela 724 y del Auto 268 de la Corte, la Administración debía concretar las acciones afirmativas garantizando la posibilidad de participación por parte de las organizaciones de recicladores.

En esta ocasión, los pliegos de condiciones incluían entonces un ítem de evaluación de propuestas relacionado con porcentajes mayores otorgados al proponente que demostrara la más alta participación de los recicladores dentro del contrato⁶⁷. En consecuencia, los proponentes – trece en total- incluyeron dentro de sus propuestas tres ítems, así: i) porcentaje de participación de la organización de recicladores (se entiende que hacían referencia al porcentaje de utilidades que recibiría la organización de recicladores); ii) porcentaje de aprovechamiento (se entiende que se refiere al compromiso que asumían sobre el total de MPR que aprovecharían en relación con la cantidad total producida en la ciudad); iii) número de recicladores que vincularían como mano de obra efectiva contratada por sus empresas.

El 29 de julio de 2011, se cierra el proceso licitatorio con la recepción de 13 propuestas. La tabla 11 muestra la síntesis de las mismas.

⁶⁷ Esto se deduce de los ítems presentados por los proponentes según consta en el Acta de cierre de la licitación, disponible en: <http://es.scribd.com/doc/74893749/ACTA-DE-CIERRE-LICITACION-PUBLICA-UAESP-001-2011>

Tabla 11.
Puntos centrales de las propuestas presentadas en la licitación del 2010

| FIRMA PROPONENTE | ITEM OFERTADO | ASE 1 | ASE 2 | ASE 3 | ASE 4 | ASE 5 | ASE 6 |
|---|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ATESA SIGLO XXI - Aseo Técnico de la Sabana S.A. E.S.P. e Interaseo S.A. E.S.P. | Participación de las organizaciones de recicladores | 16,80% | 18,00% | 18,28% | 18,12% | 18,64% | 18,10% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 180 | 120 | 101 | 100 | 120 | 220 |
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA BOGOTA AMBIENTAL - Jaime Eduardo Plazas, Mercedes Pretelt de La Vega, Vega Engenharia Ambiental S.A., Cartagueña de Aseo Total S.A. | Participación de las organizaciones de recicladores | 9% | 9% | 5% | 9% | 9% | 9% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 50% | 50% | 32% | 50% | 50% | 50% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 495 | 694 | 0 | 526 | 583 | 768 |
| CONSORCIO CONAMBIENTALES - Constructora Concreto S.A., Inversiones Concreto S.A., Carlos Alberto Ariza Duque, Empresas Varias de Medellín S.A. E.S.P. y Enviaseo S.A. E.S.P. | Participación de las organizaciones de recicladores | 46% | 30% | 25% | 5% | 20% | 35% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 730 | 682 | 707 | 428 | 527 | 640 |
| UNION TEMPORAL ASEO TRIPLE A | Participación de las organizaciones de recicladores | 21% | 8% | 5% | 5% | 21% | 21% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 88% | 38% | 32% | 32% | 67% | 53% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 156 | 47 | 4 | 3 | 103 | 174 |
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA PROMOAMBIENTAL DISTRITO S.A. E.S.P. - Aseo Regional S.A. E.S.P., Empresa Nacional de Servicios de Aseo S.A., Dimensión Sociedad Anónima. | Participación de las organizaciones de recicladores | 19,60% | 18,36% | 18,66% | 19,16% | 19,60% | 20,00% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 850 | 784 | 697 | 548 | 629 | 640 |
| ASEO CAPITAL UNIO TEMPORAL - Consorcio Aseo Capital S.A. E.S.P., Servinformación S.A., Aseo-Servicios y Cia. Ltda., Neoglobal S.A.S. y Líneas y Servicios Tecnológicos S.A.S. | Participación de las organizaciones de recicladores | 71,00% | 49,90% | 27,00% | 59,00% | 59,00% | 71,00% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 785 | 648 | 802 | 546 | 569 | 664 |
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA DESARROLLO LIMPIO S.A. E.S.P. - Empresa Metropolitana de Aseo de Cali S.A. E.S.P., Aguas de La Sabana S.A. E.S.P. y Transportes Olivos Sociedad Anónima, Comercial, Inmobiliaria y Financiera. | Participación de las organizaciones de recicladores | 49% | 30% | 40% | 20% | 49% | 49% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 652 | 651 | 700 | 480 | 490 | 609 |
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ASEO BOGOTA S.A. E.S.P. - Energía Integral Andina S.A., Agrotécnica Fuegoína S.A. S.I.F., Proyectos Construcciones Civiles y Viales, Ltda. PIV Ingeniería Ltda., Luis Francisco Convers y Carlos Eduardo Gómez Vázquez | Participación de las organizaciones de recicladores | 20% | 16% | 16% | 16% | 16% | 20% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 659 | 546 | 817 | 737 | 778 | 554 |
| UNION TEMPORAL CABO VIGIA - Cavo Servicios e Saneamiento S.A., Transportes Vigía S.A.S., Gloria garzón de Echeverri, Sebastián Echeverry Garzón y Juanita Echeverri Garzón. | Participación de las organizaciones de recicladores | 45% | 45% | 45% | 5% | 5% | 45% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 32% | 32% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 362 | 298 | 389 | 10 | 10 | 317 |
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA RBL BOGOTA D.C. - Promotora Ambiental S.A., B. de C.V., Idestra Ltda., R&R Consultoría e Ingeniería S.A.S., Carlos Alberto Rangel Esparza, Aliarse Consultores Ltda. | Participación de las organizaciones de recicladores | 11% | 15% | 7% | 7% | 5% | 12% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 726 | 813 | 796 | 526 | 572 | 795 |
| PROPONENTE PLURAL CONFORMADO POR CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P., FELIPE HOLGUIN PEÑA, FERNANDO REYES MAHECHA, JUVENAL SAAVEDRA GÓMEZ Y JUAN FRANCISCO COPELLO VERGARA, BAJO LA FIGURA DE PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA | Participación de las organizaciones de recicladores | 15% | 15% | 5% | 6% | 15% | 25% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 33% | 50% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 550 | 480 | 10 | 200 | 440 | 500 |
| CONSORCIO LIME - Limpieza Metropolitana S.A. E.S.P., Limpieza Integral y Mantenimientos Integrales S.A. E.S.P., EMSUR SAS, Empresa Latinoamericana de Comercio e Industria S.A., ELACI S.A. | Participación de las organizaciones de recicladores | 25% | 5% | 25% | 21% | 25% | 25% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 32% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 956 | 151 | 1027 | 644 | 728 | 825 |
| PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA IPSUN S.A. E.S.P. - KMAM Construcciones S.A., INSUN ENT CO LTDA., COTELAC LTDA., TECNOCONSULTA S.A. Y Meznel Amin Avendaño | Participación de las organizaciones de recicladores | 20% | 20% | 20% | 20% | 5% | 20% |
| | Porcentaje de aprovechamiento | 100% | 100% | 100% | 100% | 32% | 100% |
| | Mano de obra población recicladora a contratar | 1100 | 900 | 1100 | 700 | 0 | 1100 |

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del acta de cierre de la licitación, julio de 2011.

Sin embargo, el 18 de agosto siguiente, la Corte Constitucional, mediante Auto 183, ordena a la UAESP suspender la licitación con el objeto de revisar el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia T-724 de 2003 y en el Auto 268 de 2010. Bajo la figura de urgencia manifiesta, y ante la imposibilidad de prorrogar los contratos por un año más, la UAESP procede a contratar en dos nuevas ocasiones, cada una por un período de seis meses, a los mismos operadores que venían prestando el servicio –LIME, Aseo Capital, ATESA y Ciudad Limpia- y para las mismas ASE’s que cada uno tenía asignada desde 2003.

4.2.2. Auto 275 de 2011⁶⁸

Este Auto es el resultado del proceso de revisión de la licitación 001 de 2011 que continuó en los meses subsiguientes a la sentencia proferida mediante el Auto 183. Así, el 275 resuelve dejar sin efecto la licitación en mención y ordena a la Administración y a otros organismos competentes, emprender una serie de acciones encaminadas a proteger los derechos reivindicados por los recicladores.

A continuación se propone un análisis detallado de dicho Auto por cuanto en él hay muestras claras de las ideas centrales que sostiene el presente estudio, en relación con el referente global, la construcción del referente sectorial y la figura del mediador.

Aunque no fue posible acceder al pliego original de condiciones de esta licitación, el Auto 275 de la Corte permite deducir que la Administración estableció una serie de condiciones cuyas características generales fueron:

Primero: los proponentes debían presentarse en asocio con una organización de recicladores de segundo nivel de forma tal que los operadores privados constituirían el socio capitalista y las organizaciones de recicladores el socio de industria. La expectativa de los recicladores frente a esta figura, tenía que ver con alcanzar una participación real en la cual ellos aportarían su experiencia y know how, lo que los hacía acreedores a una participación sobre las utilidades. No obstante, tras el análisis que hace la Corte sobre este punto se concluye que:

“Así las cosas, se observan al menos cuatro posiciones disímiles y contradictorias en torno a lo que se concibe por aporte de industria: i. Algunos oferentes indican que las organizaciones de segundo nivel estarán a cargo del aprovechamiento que se realice en el ASE respectiva, a pesar de que los pliegos asignan esta labor de manera directa a los recicladores de oficio. ii. Otros afirman de manera directa que tales asociaciones no llevarán a cabo ningún tipo de trabajo, con lo cual se contravienen abiertamente las disposiciones relativas a la conformación de sociedades comerciales, así como los criterios de la jurisprudencia constitucional que señalan claramente que debe incentivarse el trabajo material de los

⁶⁸ Ver texto completo del fallo de la Corte en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>

recicladores. iii. Una tercera opinión afirma que no comprende en qué consiste el aporte de industria y, iv. Finalmente, un grupo afirma que el aporte de industria es la obligación de ejercer cualquier actividad que haga parte del objeto de la concesión, como la coordinación de las actividades de los recicladores de oficio que el pliego radica expresamente en cabeza del concesionario o el desarrollo de actividades tales como el corte de césped o la poda de árboles (...). En suma, las consideraciones expuestas no pueden conducir sino a la conclusión de que las organizaciones de segundo nivel recibirán participación accionaria y posibles utilidades sin que exista de por medio un verdadero aporte, esto es una definida obligación de hacer, aspecto que insinúa un enriquecimiento sin causa o por lo menos injustificado de las organizaciones de segundo nivel, lo cual resulta irrazonable y desproporcionado, además de que contraviene el sentido de las acciones afirmativas, que redundan en que los beneficios para estas organizaciones sirvan como un medio para alcanzar la igualdad real y efectiva y la dignificación de su trabajo. (Subrayado fuera de texto).

Segundo: la UAESP realizaría un sorteo entre organizaciones de recicladores de segundo nivel para seleccionar doce organizaciones que vendrían entonces a conformar la sociedad con los proponentes –se entiende que habría dos organizaciones por ASE-; y que, las utilidades serían repartidas por partes iguales entre las organizaciones participantes en una misma ASE sin importar el número de recicladores que agrupe.

Al respecto, la ARB, en calidad de vocero de las tradicionales organizaciones de recicladores, discute el hecho de que la Administración no tuvo en cuenta los años de constitución de las organizaciones y por tanto, se abrió camino a “oportunistas” por parte de algunos que crearon organizaciones incluso “con posterioridad a la publicación del pliego de condiciones, desnaturalizando así un elemento esencial en toda acción afirmativa: su direccionamiento a un grupo específico. En este caso, los recicladores del Distrito Capital” (Auto 275, 2011).

Además, señaló que ante la decisión de repartir por partes iguales las utilidades entre las organizaciones “da lo mismo ser una organización de 30 asociados que una de 300 o una de 1800 (...) Asunto que, por lo demás, desincentiva el fortalecimiento de las organizaciones de segundo nivel”. (Auto 275, 2011)⁶⁹. Agregó que “tras el sorteo, realizado para asignarles a las doce (12) organizaciones de segundo nivel existentes (...) se les impuso la aceptación de cualquier condición ofrecida por los proponentes. Así, de no acogerse a tales condiciones el porcentaje de acciones otorgado sería cedido a otra organización diferente”.

⁶⁹ Los proponentes debían indicar un porcentaje de participación de los recicladores sobre las utilidades.

Adicionalmente, los pliegos no exigían una proyección de rentabilidad del negocio y dejaba a la libertad de las asociaciones la decisión de hacia dónde dirigir la reinversión de las utilidades percibidas. Las encuestas realizadas por la Corte, en el marco del estudio para proferir el fallo, a los distintos actores vinculados al proceso, la llevaron a concluir que:

(...) i. No existe actividad o trabajo material que se constituya en aporte de industria a remunerar mediante la participación ofrecida; ii. Las organizaciones de segundo nivel no estarían en condiciones de igualdad frente a la cesión de participaciones en la medida que unos concesionarios podrían empezar a redimir utilidades más pronto que otros (unos en el corto plazo, otros en el mediano plazo e incluso, las utilidades, podrían llegar a ser ínfimas o inexistentes); iii. El margen de ganancias, de causarse, no implica que se aplique a verdaderas acciones dirigidas a la regularización de los recicladores informales o a contribuir para formalizar la cadena de aprovechamiento; iv. La participación accionaria, en este caso, sólo es un mecanismo destinado a otorgar puntaje dentro del proceso de calificación de las ofertas y no una acción afirmativa en favor de los recicladores de base (Auto 275, 2011).

Tercero: se deduce del Auto que los pliegos mencionan unas rutas de reciclaje (antes rutas de recolección selectiva) las cuales estarían a cargo de los recicladores bajo condiciones de libre competencia; se interpreta que los recicladores entraban a competir, como individuos, no como organizaciones, por el MPR que se produce en la ciudad. No obstante, los operadores privados mantenían la obligación de recoger todos los residuos y aunque se señala que la tarifa incluía un porcentaje de remuneración por el MPR, este no sería trasladado a los recicladores sino apropiado por los operadores⁷⁰. Así, los recicladores derivarían su sustento de la venta del material, como siempre lo han hecho. Es por ello que Padilla afirma: en concreto, “no se efectuará remuneración alguna por la labor que realizan y continuarán en las mismas condiciones existentes antes de la licitación pública referida,

⁷⁰ En el numeral 2.10 del Auto se señala que la peticionaria “argumentó que el cálculo que se está efectuando para remunerar a los concesionarios por la prestación del servicio público de aseo incluye todo tipo de residuos sólidos no peligrosos, y -por lo mismo- no distingue entre aquellos que son objeto de aprovechamiento y aquellos que sólo pueden ser sometidos a disposición final. En efecto, indicó que “(...) en la página 4 del documento soporte de justificación de razones para autorización de las ases (sic), puesto (...) a la Comisión de Regulación de Agua – CRA – (...), la UAESP estimó (sic) la cantidad de residuos a ser utilizados en los cálculos del modelo económico (...). Las metodologías de cálculo (sic) de tarifas se componen por los residuos de producción domiciliaria, de grandes generadores, barrido, material aprovechable, y residuos de (sic) operativos especiales. Con lo anterior [,] queda demostrado que la UAESP, sí (sic) tenía en el modelo de la licitación incluida la porción del oficio que los recicladores hacen en el servicio de aseo, y que la entrega en ventaja a los operadores que resulten seleccionados” (subrayas del original) (AZ 2, folio 22). Esto implica entonces, tal y como está planteada la licitación, que se les excluya del acceso cierto y seguro a los residuos sólidos, mientras que los oferentes se apropian del material sobre el cual los recicladores trabajan. Separando así, erróneamente, ambas actividades del objeto concreto sobre el que operan”.

ya que el otorgamiento de las rutas selectivas no es más que la formalización a través de normas jurídicas de las rutas informales que actualmente operan” (Auto 275, 2011)

Es importante anotar que, tal y como se menciona en el Auto por parte de la peticionaria, la licitación se desarrollaba en el marco de un contexto de decisiones paralelas que incrementaban el estado de vulnerabilidad de la población, específicamente se hacía referencia al cierre de bodegas⁷¹ como producto de nuevas reglamentaciones y a la prohibición del uso de transportes halados por animales⁷².

Hasta aquí, el análisis de la decisión de la Corte permite plantear unos puntos centrales así:

La reivindicación sostenida por los recicladores que con el paso de los años han logrado ir construyendo un referente sectorial; la actuación de la ARB como mediador en ese proceso de construcción; la participación de la Corte como coadyuvante en la construcción del referencial; el mantenimiento de una estructura de mercado que en tanto referente global mantiene la exclusión del sector.

En primer lugar, la ARB en tanto grupo que toma la vocería de su sector y lo convierte en acciones concretas, a través del uso de los instrumentos jurídicos que le concede la Constitución, se consolida como mediador en este proceso⁷³. Ejerce este papel de mediación en tanto como subgrupo que representa al sector, trabaja sobre lo que en palabras de Jobert se denomina el campo cognitivo-normativo –primera dimensión en la construcción de políticas públicas-. Lo cognitivo, en la medida en que son ellos quienes mediante sus alegatos describen la situación que en el presente vive la población

⁷¹ Ver Decreto 456 de 2010 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40643>

⁷² Ver proyectos de acuerdo sobre el particular en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38643>

⁷³ Recuérdese el planteamiento de Jobert al respecto, expuesto en el primer capítulo de este documento. El mediador es el actor que mediante acciones concretas sirve de canal para recomponer la estructura social mediante la transformación de una situación para poner en valor la identidad de un grupo social en la sociedad. O, dicho de otra forma, en todo proceso de mediación se da la presencia de un subgrupo o actor que en representación de un sector, asume el liderazgo o la hegemonía del mismo haciéndose reconocer como actor dominante.

recicladora. Lo normativo porque se encargan de establecer un deber ser, cómo debería cambiar la situación, de acuerdo con su visión de mundo⁷⁴.

Ahora, si se revisa la segunda dimensión, la toma de palabra –producción de significación- y el proceso de toma de fuerza –el campo del poder-, es posible identificar que la ARB nuevamente actúa en relación con la primera parte, pues es esta organización quien asume la representación del sector y toma la vocería. No obstante, en relación con la toma de fuerza y el campo de poder, vendría a ser la Corte el actor quien entra a cerrar el proceso de mediación, en tanto instancia que puede, de manera efectiva, producir la transformación de la situación en la medida en que tiene el poder concreto de lograrlo a través de sus mandatos de obligatorio cumplimiento.

En segundo lugar, y en consecuencia de lo anterior, se hace necesario destacar el papel central de la Corte en el proceso de construcción del referencial. Este podría analizarse, adaptando las tesis de Jobert (1995), a la condición que él establece sobre la existencia de un *Estado fragmentado*⁷⁵ puesto que como parte del Estado contraviene las decisiones de “otra” parte del Estado, la Administración distrital en este caso. Así, las decisiones del Estado como un todo, se fragmentan, con una característica adicional: las decisiones de la Corte son de obligatorio cumplimiento; y es esta última la razón –condición de obligatoriedad- la que desdibuja su papel como mediador aun cuando es la institución que sirve de canal entre los recicladores y la Administración para alcanzar las reivindicaciones de los primeros, pues la figura del mediador supone un canal más no una exigencia de cumplimiento.

En tercer lugar, el mantenimiento de las condiciones de mercado, como *referente global*. Las condiciones de la licitación del 2010, según lo expuesto arriba, no generaban cambios

⁷⁴ Jobert, en el proceso de producción de una visión de mundo, otorga una mayor relevancia a los grupos sociales que a través de su acción marcada por un fuerte componente identitario promueven un proceso de transformación.

⁷⁵ Cuando Jobert habla del Estado fragmentado, lo hace en el sentido íntegro de Estado, es decir, no solo a los actores públicos del Estado. El habla más precisamente de *segmentos rivales* en los cuales se incluirían todos los grupos de la sociedad, públicos y privados, que entran en contradicción, siguiendo sus intereses y visiones de mundo.

sustanciales en el sistema de prestación del servicio y por ende no recomponían la estructura del mercado de los residuos. Las condiciones estructurales tales como: Áreas de Servicio Exclusivo, otorgamiento de las concesiones sobre la base de una licitación pública dirigida a operadores privados, la estructuración de la tarifa de aseo (que aunque ahora incluía un componente para el pago de la actividad del reciclaje, no era trasladado a los recicladores), la disposición de crear rutas de reciclaje operadas por los recicladores bajo el esquema de libre competencia y sin remuneración formal proveniente del pago por tarifa, son, en esencia, las mismas condiciones existentes antes del proceso licitatorio.

Además, la licitación introdujo una contradicción entre la existencia de Áreas de Servicio Exclusivo entregadas a los operadores privados y la disposición de prestar rutas de reciclaje por parte de los recicladores. Si bien, hay una “intención” de inclusión, en las obligaciones que se exigen a los proponentes en relación con la vinculación de los recicladores como “socios de industria” y como “trabajadores” formales, la estructura del mercado se mantiene sin modificaciones, lo que impide concretar las reivindicaciones de los recicladores en relación con la profesionalización y formalización de su oficio. Y esto da lugar a un cuarto punto en el análisis.

La construcción del referencial sectorial, pues la inclusión a la que aspiran los recicladores, no es cualquier tipo de inclusión, no se colma con programas sociales o con vinculaciones como las propuestas en la licitación del 2010. La inclusión por la que se trabaja es en el componente de aprovechamiento del sistema de aseo. Es, nuevamente, la profesionalización de su actividad, a través de una vinculación formal al servicio. Esta constituye de manera íntegra y concreta su visión de mundo⁷⁶. Por ello, las peticiones reiteradas ante la Corte. Y esta, por su parte, mediante las decisiones adoptadas en el Auto 275, concreta dicha aspiración.

⁷⁶ Al entender de los recicladores, la licitación no los incluye en el sistema de aseo, ni elimina las desigualdades que actualmente padecen. La libre competencia entra en tensión con la exclusividad que se pregona de las ASEs. De hecho, aseguran que la recolección para la disposición final no colisionaría con el aprovechamiento, si se les otorgare a los recicladores esta actividad bajo la misma égida de las áreas de servicio exclusivo. (Auto 275, 2011)

Los puntos del Auto, destacables para el análisis se refieren a:

- La declaración de incumplimiento por parte de la UAESP de las disposiciones sobre acciones afirmativas establecidas en la Sentencia T-724 y en el Auto 268 de la Corte.
- La decisión de dejar sin efecto la licitación 001 de 2011 y todos los actos administrativos que de ella se hayan derivado.
- La orden dirigida a la Administración distrital –UAESP- de diseñar un plan cuyo propósito central sería regularizar la participación de los recicladores en relación con la prestación de los servicios complementarios de aseo en los componentes de reciclaje, transporte, transformación y aprovechamiento de residuos, mediante acciones afirmativas que suponen un enfoque diferencial. En este sentido, brinda a la Administración la posibilidad de utilizar la figura de *Organizaciones Autorizadas –ORA-*, que estarían compuestas por recicladores y quienes se encargarían de prestar el servicio de aseo en los componentes de aprovechamiento ya mencionados. Esta figura se distancia de las organizaciones de segundo nivel, por cuanto las primeras, son reconocidas por la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios.
- La obligación impuesta a la CRA de diseñar un nuevo esquema que garantice la prestación de los servicios complementarios de aprovechamiento en todos sus componentes y la manera cómo estos van a ser remunerados a los recicladores.
- La imposición a la CRA y a la UAESP de organizar un esquema que garantice la formalización de la cadena del reciclaje en todos sus componentes –separación en la fuente, rutas de recolección selectiva, diseño de estímulos y créditos blandos para apoyar la creación de organizaciones prestadores del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento, constitución de empresas para la transformación del material, comercialización, etc., puesta en funcionamiento de los parques de reciclaje.⁷⁷

⁷⁷ Para una información más detallada sobre las medidas de la Corte, ver Auto 265 de 2011, numerales 109 a 118.

Es decir, la Corte concluye la construcción de la política con base en el referencial sectorial: la inclusión de la población recicladora como prestador del servicio de aseo en los componentes de aprovechamiento, recolección y transporte, transformación y comercialización del Material Potencialmente Reciclable.

Las decisiones de la Corte, obligan a la Administración a realizar una reestructuración en el sistema de aseo de Bogotá y por ende en el mercado de los residuos, lo que condujo a la Administración en turno, la Bogotá Humana de Gustavo Petro, a proponer una nueva política.

Capítulo 5.

Cambios en la política, Estado fragmentado y tensiones entre los actores

El capítulo 5 tiene como propósito presentar la política pública diseñada para el manejo de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá, el proceso de implementación y el choque de posiciones que ocasiona su puesta en marcha. Para ello, en la primera parte, se expone la política, se revisan las dificultades que se presentaron en el proceso de implementación y las consecuentes decisiones que adoptó la Administración para superarlas. En la segunda, se propone un análisis que combina los planteamientos de Jobert (1995) sobre la existencia de un Estado fragmentado y la presencia de segmentos rivales y los de Faure (1995), sobre las tensiones que un gobernante enfrenta cuando diseña y pone en marcha políticas públicas en lo local, pues de acuerdo con sus planteamientos “el análisis de las políticas públicas en lo local se ve limitada por una dinámica histórica que hace menos énfasis en la interacción campo cognitivo – campo de poder para situarse en el campo de las relaciones que se desarrollan en medio de conflictos políticos personalizados”. (Faure, 1995, pág. 73).

5.1. La nueva política para el manejo de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá

El Programa “Basura Cero” constituyó la apuesta de la Administración Petro por crear un esquema de prestación del servicio de aseo que diera cumplimiento a las disposiciones de la Corte Constitucional.

Los documentos preparatorios del Programa Basura Cero, dan muestra de dos propósitos asumidos por la Administración: Uno, “crear y poner en marcha el Sistema Distrital de Aprovechamiento mediante la incorporación operativa plena de la población recicladora de oficio, a través de un sistema formalmente regularizado para la dignificación de su labor. Dos, aportar a la generación de una cultura de consumo consciente, el reciclaje y el aprovechamiento mediante acciones pedagógicas y comunicativas masivas, acciones sancionatorias y otras que propendan a minimizar los residuos que llegan al relleno sanitario Doña Juana y a maximizar los procesos de aprovechamiento con innovación tecnológica” (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2012, pág. 9).

Con base en estos objetivos, y siguiendo los mandatos de la Corte, la Administración diseñó un plan de acción con metas cumplibles y verificables fundamentadas en un cambio del modelo, que en adelante debería orientarse, de manera prioritaria, hacia el aprovechamiento de los residuos, por una parte; y a lograr que los recicladores de oficio realicen su labor en “condiciones análogas o similares” a aquellas con las que cuentan los operadores privados tradicionales. El mencionado plan de acción fue avalado por la Corte mediante el Auto 084 de 2012⁷⁸ que en el numeral primero resolutorio declara “que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que pretende aplicar en el corto plazo para cumplir con las obligaciones contempladas en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010. Por lo anterior, la insta a continuar con el proceso”. (Auto 084, 2012)

En el documento de diseño de la política se afirma que los futuros procesos licitatorios para concesionar el servicio “se estructurarán sobre la base de diferenciar tanto operativa, como administrativa y financieramente, las actividades de recolección, transporte y disposición de residuos ordinarios no reciclables, de aquellos que sí lo son” (subrayado fuera de texto). Esto coincide con la experiencia brasilera sobre ley de licitaciones reseñada en el acápite 3.1. del presente documento.

Así, el servicio, en su componente complementario de aprovechamiento, tendría las siguientes características:

- Las rutas selectivas o rutas especialmente dedicadas a la recolección y transporte del material reciclable funcionarían de manera independiente (horarios distintos) a las rutas de recolección de ordinarios.
- La actividad de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos reciclables estaría a cargo de empresas conformadas exclusivamente por recicladores de oficio, debidamente censados y carnetizados.

⁷⁸ Ver texto completo del Auto 084 de 2012 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2012/A084-12.htm>

- La labor de recolección, transporte y aprovechamiento de MPR sería remunerada de manera formal con recursos provenientes de un porcentaje de la tarifa que paga el usuario de servicio público de aseo en los términos en que lo determinase la CRA y el producto de la venta del material recuperado.
- Las Organizaciones Autorizadas recibirían apoyo del gobierno para que progresivamente fueran transitando de la informalidad a la formalidad, lo que implicaría, acabar con la separación en el espacio público y cambiar los medios actuales de transporte del material.
- Con este propósito, la próxima licitación para el servicio de aseo estaría dirigida, exclusivamente, a la recolección, transporte de material NO reciclable, además del barrido, corte de césped y otras funciones tradicionales. Por su parte, la Administración contrataría, mediante procesos de selección propios⁷⁹, con las Organizaciones Autorizadas, el servicio de recolección y transporte de MPR.

En síntesis el modelo consistiría en:

- Organización de empresas de recicladores bajo la figura de Organizaciones Autorizadas.
- Estas empresas se harían cargo, mediante contrato con la UAESP, de la recolección y transporte de la totalidad del material reciclable que se genera en la ciudad.
- Se organizarían rutas selectivas que cubrirían la totalidad de la ciudad y de los usuarios y se adjudicarían estas rutas o áreas de manera exclusiva a las empresas de recicladores para la prestación del servicio de recolección y transporte.
- Se excluiría el material reciclable que presenten los usuarios del objeto de los contratos que se suscribiesen para la recolección y transporte de residuos no reciclables u ordinarios con destino al Relleno Doña Juana.
- Se dotaría a estas empresas mediante mecanismos financieros idóneos del parque automotor y demás medios necesarios para realizar la labor de manera tecnificada.
- Cerca de 7.000 recicladores que laboran en las calles pasarían en adelante a vincularse como trabajadores formales en 60 centros de acopio en los cuales realizarían actividades de selección, clasificación, embalaje y aprovechamiento.

⁷⁹ El documento no explica a qué se refiere con procesos de selección propios.

Los resultados esperados formulados en el plan fueron:

- Cubrimiento del 100% de la ciudad a través de las rutas de recolección selectiva.
- Recuperación de 2200 toneladas diarias de residuos reciclables, que dejan de llegar al relleno sanitario.
- Inclusión potencial de 8.916 recicladores en rutas de recolección selectiva, centros de acopio y parques de reciclaje, sin contar con la ampliación de los procesos de pretransformación.
- Mejoramiento de los ingresos de todos los recicladores asociados e independientes, gracias a la remuneración vía tarifa del transporte y recolección.

No obstante contar con una política diseñada, la puesta en marcha de la misma requería de una serie de transformaciones en todos los eslabones de la cadena que no era posible ejecutar en los términos perentorios exigidos por la Corte. En ese contexto, la Administración toma una serie de decisiones que se explican en el acápite a continuación.

5.1.1. Las decisiones del Alcalde: un modelo transitorio

Dos situaciones co-temporales enfrentaban a la Administración a tomar decisiones radicales: una, los contratos de los operadores privados se vencían entre el 17 y el 22 de diciembre de 2012 y no era posible prorrogarlos pues esta vía ya se había utilizado en dos ocasiones anteriores, agotando las excepciones dispuestas por la ley para este efecto. Y, dos, la Administración no había preparado un proceso licitatorio que diera cumplimiento a las disposiciones de la Corte⁸⁰ y en los meses que restaban para el vencimiento de los contratos no era posible prepararlo.

Situaciones ante las cuales la Administración optó por adoptar un *esquema transitorio de servicio de aseo* que consistía en la asunción de la prestación del servicio por parte de una empresa pública distrital, la cual sería creada para tal efecto, mientras la Administración

⁸⁰ Recuérdese que el Auto de la Corte que suspende la licitación y pide revisión de los términos es del 18 de agosto de 2011 y el Auto que deja sin efecto la licitación es del 19 de diciembre del mismo año.

preparaba la licitación en la cual participarían, además de los privados, la mencionada empresa pública.

Las disposiciones centrales que acompañaron esta disposición fueron⁸¹:

- El esquema tendría vigencia hasta el momento en el cual la UAESP preparara una nueva licitación de acuerdo con lo establecido en la ley de servicios públicos, ley 142 de 1994.
- Se establecía para los usuarios la obligación de presentar separadamente los residuos, a partir del dieciocho de diciembre de ese año, así: bolsas negras para el material ordinario no reciclable y bolsas blancas para el material reciclable.
- En la futura licitación se mantendría la figura de Áreas de Servicio Exclusivo – ASE’s-.
- Se mantenía la obligación para todo prestador del servicio público de aseo de acreditar ante la UAESP o ante la Empresa de Acueducto y Alcantarillado el cumplimiento de los requisitos que exige la ley para ser prestador del servicio público de aseo y la celebración de un contrato en el que se debían establecer el alcance, obligaciones y condiciones del mismo.
- Se autorizaba la prestación del servicio de aseo a empresas públicas pertenecientes al Distrito, siempre que celebrasen un contrato con la UAESP; esto con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio.
- Se estableció que, a partir del 18 de diciembre de 2012, solo empresas autorizadas y contratadas por la UAESP podrían llevar residuos recolectados al Relleno Sanitario Doña Juana.
- Se determinaba que la UAESP debía remunerar a los recicladores de oficio mediante la tarifa de aseo, bajo las condiciones salariales y prestacionales exigidas por la ley.
- Se exigía a la UAESP verificar las rutas de recolección selectiva que en ese momento realizaban los recicladores y gradualmente ir organizando técnica y

⁸¹ Ver Decreto 564 de 2012, en : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50832>

operativamente el cubrimiento de toda la ciudad. Además, se le exigía verificar el cumplimiento del plan de inclusión de los recicladores registrados en el censo distrital.

- En las futuras licitaciones se exigiría a los operadores privados contratar a todo su personal con condiciones salariales y prestacionales completas según las disposiciones legales vigentes. (Decreto 564, 2012)

En este marco, la Administración creó la Empresa Aguas de Bogotá, S.A. E.S.P., empresa pública que en adelante quedaba encargada de recoger los residuos de la ciudad y llevarlos al Relleno Sanitario Doña Juana para su disposición final.

Los tres días transcurridos desde la entrada en funcionamiento del sistema -18, 19 y 20 de diciembre- fueron, de acuerdo con lo reportado por los medios de comunicación, caóticos en relación con la salud pública y la higiene de la ciudad.

El desborde y la presión ejercida, obligaron al Alcalde a recomponer la situación; buscó a los tradicionales operadores privados y celebró con ellos contratos directos distribuyendo las distintas zonas de la ciudad. El gráfico 3 muestra la cronología de la prestación del servicio en la ciudad, durante el primer año de implementación del nuevo modelo:

Gráfico 6.
Operadores del servicio por localidad a partir del modelo transitorio establecido en 2012



Fuente: (El Espectador, 2013)

Con la entrada en operación del nuevo modelo de aseo, las características generales del sistema cambiaron como sigue:

En relación con el servicio de recolección y transporte de residuos no aprovechables cuya disposición final se hace en el Relleno Sanitario: i) si bien la pretensión inicial fue la de que la empresa pública asumiría la prestación del servicio en toda la ciudad, progresivamente, la Administración fue cediendo mayor participación a los privados. Actualmente, Aguas de Bogotá cubre el 52% de la ciudad; los operadores privados –Lime, Aseo Capital y Ciudad Limpia- prestan el servicio en el restante 48%, según datos a 15 de junio de 2015; ii) la modalidad de contratación con los operadores privados cambió. En el modelo antiguo, a los operadores se les entregaba en concesión la prestación del servicio y se remuneraba por un porcentaje de la tarifa, de acuerdo con la cantidad de residuos dispuestos en el Relleno Sanitario, esto incentivaba, de acuerdo con expertos, la mayor recolección de basuras. Hoy en día son contratados “por operación”, es decir, son contratistas y reciben un monto fijo mensual⁸². iii) la facturación, según lo explicó Gualy, experto comisionado de la CRA, está a cargo de la empresa de Acueducto; cada operador - Lime, Aguas de Bogotá, Ciudad Limpia y Aseo Capital- le factura al acueducto (Romero, 2016c).

El anterior esquema ha garantizado el servicio de recolección domiciliaria de residuos desde el 2012 hasta la fecha.

⁸² De acuerdo con la explicación otorgada por la Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP, mediante el contrato interadministrativo 017 del año 2011 se contrata al Acueducto para que opere el RBL (esto es la Recolección, Barrido y Limpieza, y normalmente hace referencia a los residuos no aprovechables) garantizando unas cláusulas de inclusión de la población recicladora. Las dos operaciones se separan radicalmente. RBL con destino al relleno por una parte; y aprovechamiento con destino a centros de acopio, parques de reciclaje, etc. Por otra parte, en octubre de 2012, hay una renegociación de los contratos con los operadores. Con Ciudad Limpia (contrato interadministrativo) como prestadora de la zona; y con Lime y Aseo Capital (contratos de operación) que son operadores de sus zonas. El operador se hace cargo del servicio pero no tiene responsabilidades asociadas con la entidad tarifaria local; es decir, no tiene responsabilidades financieras. El operador tiene la responsabilidad de calcular la tarifa, fungir como autoridad tarifaria local, de acuerdo con la resolución CRA 151 de 2001.

En relación con los recicladores, mediante la resolución 061 de 2013⁸³, se crean dos sistemas: el Registro Único de Recicladores de Oficio –RURO-, y el Registro Único de Organizaciones de Recicladores –RUOR.

El RURO está orientado a los recicladores de forma individual y toma como base el censo realizado por la Universidad Distrital en el año 2012⁸⁴. Explica Padilla que se trata de un sistema compuesto por las personas que fueron censadas en 2012 más quienes, posterior al censo, solicitaron el registro. A través de él se hace el pago a los recicladores siempre que se cumplan los siguientes requisitos: i) estar en el censo o en el registro; ii) haber pasado el proceso de verificación que genera algo como una certificación de inclusión; iii) estar bancarizado; iv) hacer el reporte de material desde una bodega autorizada.

A la fecha⁸⁵, de acuerdo con las declaraciones otorgadas por Paola Romero, socia de EMRS, “el reciclador tiene que ir a la UAESP, llenar un formulario en el que se pide una serie de información: si es independiente u organizado, desde hace cuánto recicla, en dónde, etc; luego la UAESP va y verifica (al principio se verificaba en las bodegas, ahora la UAESP está verificando en campo, en las propias rutas). Si la verificación es positiva, la UAESP bancariza al reciclador. Los pagos se hacen bimensuales, aunque esto es muy irregular”.

De acuerdo con Padilla, es un sistema que aunque tiene problemas y es susceptible de mejoras, ha sido útil para poder llegar a los recicladores. Menciona que aproximadamente el 60% de los recicladores han sido pagados por ese sistema. Es un porcentaje alto a pesar

⁸³ Ver texto completo de la resolución 061 de 2013 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52101>

⁸⁴ Las afirmaciones a continuación corresponden a extractos tomados de las entrevistas realizadas a cada uno de los actores concernidos. Para este caso: Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP y líderes de organizaciones de recicladores.

⁸⁵ EL RURO ha tenido varios momentos. Inicialmente, la inscripción en el RURO se hacía a través de las organizaciones de recicladores. Cada organización se encargaba de presentar y certificar al reciclador otorgándole una carta que este debía presentar a la UAESP. Según Paola Romero socia de EMRS, esto fue un error pues “hay muchas organizaciones que no son serias, le entregaban la carta a cualquiera, muchos ni siquiera eran recicladores. Las cartas llegaron a venderse hasta por \$70.000. Entonces la UAESP cambió el método”. Estas afirmaciones coinciden con lo relatado por Quevedo, Subdirectora de Aprovechamiento de la UAESP.

de que es un sistema manual. El pago se hace cada dos meses. En los dos primeros años fue puntual pero actualmente se desordenó, básicamente porque creció el número de recicladores a atender pero no el número de funcionarios dedicados al proceso. “La Administración se queda corta en esa tarea”.

Sobre estos atrasos, la Subdirectora de la UAESP explica que el proceso es dispendioso ya que a los recicladores se les paga tarifa individual según el material pesado que ellos muevan. Se habilitaron una serie de bodegas, hoy son 184; allí los recicladores llevan el material, estas son pesadas en forma manual y registradas, también manualmente por los administradores de las bodegas, los recicladores firman la planilla en la que consta el material que ha sido entregado; luego, esas planillas son enviadas a la UAESP, allí se hace la digitación, también manual, y se hace el proceso administrativo para el pago.

A manera de aclaración: para el pago a los recicladores, se expidieron las resoluciones 119⁸⁶ y 388⁸⁷ de 2013 en las cuales se establece el procedimiento para la remuneración de los recicladores. Cuyas características generales son:

- Para poder percibir el reconocimiento económico, los recicladores de oficio deben pesar el MPR en los puntos de pesaje, públicos y privados, reconocidos por la Administración, y deben diligenciar la planilla de pesaje que para tal efecto proporcionó la UAESP.
- La remuneración se reconoce sobre el pesaje del material potencialmente reciclable únicamente, es decir, después de la exclusión de los residuos rechazados que serán objeto de Disposición Final en el Relleno Sanitario.
- Los propietarios o administradores de los centros privados de pesaje deben hacer constar por escrito, bajo la gravedad de juramento, que la información suministrada por ellos en planillas sobre cantidades de material potencialmente reciclable

⁸⁶ Ver texto completo de la resolución 119 de 2013 en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52472>

⁸⁷ Ver texto completo de la resolución 388 de 2013 en: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/resoluciones2013/Resolucion388de2013.pdf

recuperadas por recicladores de oficio es veraz, para proceder a la remuneración que refiere la presente resolución.

- El reconocimiento a los recicladores se hará de manera bimensual, con base en la cantidad de kilogramos recolectados registrados en las planillas de pesaje proporcionadas por la UAESP y transportados por cada uno de los recicladores a los centros de pesaje autorizados.
- Las Organizaciones de Recicladores deben cumplir con todos los requisitos establecidos por la ley en relación con las organizaciones autorizadas para prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en municipios menores, zonas rurales y áreas urbanas específicas, según lo establece la ley 142 de 1994 y sus decretos reglamentarios.
- Cumplidos los requisitos, la UAESP autoriza a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB- para que realice el pago correspondiente.
- El valor de la recolección y transporte del material potencialmente reciclable se calcula con base en lo establecido por las resoluciones 351 y 352 de la CRA sobre fórmula tarifaria. Para que el pago se haga efectivo, los recicladores que actúen como persona natural deben encontrarse bancarizados o pertenecer a alguna de las organizaciones de recicladores autorizadas que se encuentre bancarizada.

De acuerdo con el último informe de seguimiento presentado por la UAESP a la Procuraduría General de la Nación, a fecha 30 de junio de 2015, hay 21.048 recicladores inscritos en el RURO. De ellos 13.346 son recicladores de oficio activos, 7.614 fueron suspendidos del RURO mientras se realiza el proceso de verificación y 88 recicladores efectivamente retirados. Se verificaron las cuentas transfer de 9.191 recicladores efectivamente bancarizados, se afirma haber remunerado 432.071⁸⁸ toneladas de MPR por un valor total de \$39.595.010.310 a un total de 12.288 recicladores durante todo el período de la administración, es decir desde 2012 hasta 30 de junio de 2015 (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2015, págs. 43-44).

⁸⁸ La comparación de esta cifra con los datos del estudio de Forero (2010) -recuperación de 381.600 toneladas de MPR al año- por recicladores informales, se deduciría que aún hay un número importante de reciclaje informal que no está siendo remunerado a través de las bodegas o de recicladores no incluidos en el RURO.

El RUOR, por su parte, está concebido para las Organizaciones de Recicladores Habilitadas –ORHA’s⁸⁹-, que se definen como las “entidades sin ánimo de lucro constituidas mayoritariamente por recicladores de oficio, cuyo objeto social está relacionado con la prestación del servicio público de aseo en los componentes de aprovechamiento y reciclaje, con un alto grado de empoderamiento y representatividad en los procesos operativos, administrativos y de toma de decisiones por parte de sus asociados, reconocidas mediante acto administrativo por la UAESP⁹⁰ (...) La inscripción en el RUOR, será un requisito habilitante para participar en los procesos de acompañamiento y fortalecimiento empresarial dispuestos por el Distrito y para suscribir contratos para la prestación del servicio público de aseo en los componentes de aprovechamiento y reciclaje en la ciudad” (Resolución 61, 2013).

Este fue el modelo puesto en marcha por la Administración, cuyo carácter transitorio se ha extendido hasta la fecha. La razón, de acuerdo con el Alcalde, ha sido la imposibilidad de abrir una licitación en tanto la CRA no expidiese la nueva fórmula tarifaria que permitiese una efectiva remuneración a los recicladores y que hizo parte de los exhortos hechos por la Corte a esa entidad.

⁸⁹ Es importante anotar que algunos recicladores no están de acuerdo con la figura de las organizaciones de recicladores habilitadas. La Corte habló de Organizaciones de Recicladores Autorizadas como una figura que sin exigir la constitución en Empresas de Servicios Públicos –ESP- les permitía prestar el servicio de aseo en el componente de aprovechamiento; no obstante, la UAESP creó la figura de las Organizaciones de Recicladores Habilitadas como paso previo a las autorizadas.

⁹⁰ Las organizaciones de recicladores interesadas en configurarse como Organizaciones de Recicladores Habilitadas por la UAESP para la prestación del servicio público de aseo en los componentes de aprovechamiento y reciclaje deben cumplir con los siguientes requisitos: 1. Tipología de la empresa: ser una persona jurídica sin ánimo de lucro, exceptuando aquellas que no representan los intereses de asociados sino de terceros, garantizar la igualdad de derechos y obligaciones de sus miembros sin consideración a sus aportes. 2. Objeto social de las personas jurídicas sin ánimo de lucro: deberá estar relacionado con la prestación del servicio público de aseo en los componentes de aprovechamiento y reciclaje, y tendiente a satisfacer necesidades de sus asociados (recicladores de oficio y sus familias). 3. Conformación poblacional: estar compuesta en un orden superior al 90% por población recicladora de oficio incluida en el RURO. 4. Grado de empoderamiento y representatividad en los procesos operativos, administrativos y de toma de decisiones de sus asociados: certificar un alto grado de empoderamiento de sus asociados; podrán presentar las actas de asambleas con sus afiliados, y en caso de no contar con estas la UAESP determinará los mecanismos para evidenciar el grado de empoderamiento y representatividad. 5. Multi-afiliación: la población recicladora de oficio afiliada a más de una (1) organización deberá elegir mediante cuál de estas accederá a los beneficios dispuestos por la Administración Distrital. (Resolución 61, 2013)

Finalmente, el 19 de julio de 2015, la CRA expide la nueva fórmula mediante resolución 720⁹¹, "Por la cual se establece el régimen de regulación tarifaria al que deben someterse las personas prestadoras del servicio público de aseo que atiendan en municipios de más de 5.000 suscriptores en áreas urbanas, la metodología que deben utilizar para el cálculo de las tarifas del servicio público de aseo y se dictan otras disposiciones" (Resolución 720, 2015).

5.1.2. Nuevo marco tarifario⁹²

Es preciso saber que la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, tiene dentro de sus competencias legales la de definir el marco tarifario por el cual se regula la tarifa del servicio de aseo para los ciudadanos. Dicho marco, debe ser revisado cada cinco años. Una vez formulado, debe ser consultado con la ciudadanía y con todos los actores interesados, durante un plazo de tres meses.

A propósito del nuevo marco tarifario, el proceso de revisión se da en el momento en que se expide el Auto 275 de 2011 por parte de la Corte, en la medida en que en él se exhortaba a la Comisión a hacer dicha revisión teniendo en cuenta la inclusión de los recicladores.

Una vez estructurada la propuesta y mediante la resolución 643 del 24 de junio de 2013⁹³ se abre el proceso a la participación. No obstante, cumplidos los tres meses legales, el gobierno nacional (Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Vivienda – Vice ministerio de Agua, Superintendencia de Servicios Públicos, Ministerio de Ambiente, Congreso de la República) solicitó ampliar el plazo de participación.

⁹¹ Ver texto completo de la resolución 720 de 2015 en: http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/3.-resolucion-cra-720-de-2015-firmada_1.pdf

⁹² Este punto se desarrolla con base en la entrevista sostenida con Alejandro Gualy, experto Comisionado de la CRA, realizada el día 23 de julio de 2015. El experto aclara que sus opiniones no comprometen a la entidad para la cual trabaja.

⁹³ Ver texto completo de la resolución 643/2013 en: <http://www.cra.gov.co/apc-aa-files/33323662393563653464313139313162/resolucion-cra-643-de-2013-para-copia.pdf>

Se expidió entonces la resolución 664 de 2013⁹⁴. A través de ella se tomaron dos acciones: una, se amplió el período de participación ciudadana; dos, se buscó tener en cuenta una reglamentación del Viceministerio de Agua que estaba en curso por el cual se modificaría el Decreto 1713 de 2002, que vendría a ser el Decreto 2981. La resolución 664 va a tener en cuenta ese nuevo decreto. Se dio inicio al proceso de participación ciudadana de la resolución 664 de 2013 en diferentes ciudades, pero esta también fue objeto de múltiples observaciones.

El año 2014 transcurrió en medio del proceso de participación en el que se llevaron a cabo mesas de trabajo con la UAESP, los recicladores, la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones -Andesco-, y miembros del gobierno distrital. Este último proceso se cerró el 10 de junio de 2015 con 1101 observaciones que debían ser atendidas. Una de ellas era la solicitud, por parte de los actores concernidos, de unificar las resoluciones 643 y 664. La CRA procede a unificarlas y se expide entonces, la resolución 720 de 2015 que deberá aplicarse a partir de enero de 2016.

El proceso de participación ciudadana en relación con la expedición de la tarifa, es una muestra clara de los diferentes intereses que motivan a los actores concernidos en la formulación de una política pública, de acuerdo con su posición en la sociedad, pero sobre todo, en este caso, en la estructura de prestación del servicio de aseo.

A continuación se presentan los principales actores y los intereses que defendían.

Empresas (operadores privados) representados por ANDESCO: Su posición era de carácter técnico. Las principales preocupaciones expresadas durante el proceso y sus temas de contradicción con la CRA, estuvieron relacionados con: i) la adecuada definición de los costos unitarios de la operación. Ejemplo: costos de los camiones recolectores, de las llantas, de los repuestos, lubricantes, mano de obra, mantenimiento, etc. ii) correcto establecimiento de parámetros. Ejemplo: tiempo que tarda un escobita en barrer un km, el

⁹⁴ Ver texto completo de la resolución 664 de 2013 en: <http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/resolucion-cra-664-de-2013-firmada.pdf>

valor del corte de un árbol es de tanto de acuerdo con la altura, etc. iii) la correcta estructuración de los modelos -que se establecen con metodología Price Cap o Precio Techo.

Es interesante, por cuanto, evidentemente, en tanto empresas privadas, su interés es velar porque los costos no fuesen a quedar subvalorados, buscando evitar la afectación de su rentabilidad.

Alcaldía, representada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP-: Su posición se aprecia inicialmente política. No se conformaba con la metodología tarifaria presentada por la CRA por cuanto, a su juicio, no cumplía con los exhortos del auto 275 y no se incluía verdaderamente al reciclador. De acuerdo con el experto, para los funcionarios de la UAESP, “la única forma posible de remunerar a los recicladores” era bajo los decretos excepcionales -decreto 564 y 570- expedidos por el alcalde en 2012.

En este punto, a juicio de quien realiza este análisis, la Administración deja ver una contradicción. El argumento que ha esgrimido para mantener el régimen transitorio establecido desde 2012 se ha basado en que el marco tarifario vigente no permite remunerar a los recicladores; sin embargo, desde ese momento, año 2012, los recicladores están siendo remunerados vía tarifa. Eso hace pensar en una posición más política que técnica y puede poner en dificultades a la administración a la era de enfrentar procesos judiciales.

Recicladores, representados por Nohra Padilla de la ARB: durante el proceso de reestructuración del marco tarifario, los recicladores velaban porque la tarifa contemplara, efectivamente, un componente para el pago del trabajo que ellos realizan en la actividad de aprovechamiento. De acuerdo con el experto, los desacuerdos fundamentales se dieron por cuestiones terminológicas en relación con el nombre que se le otorgaba a dicho reconocimiento. En la resolución 643 la CRA lo llamó *costo evitado* (quería con el término significar el costo de transporte y de colmatación del relleno que se evitaba con la actividad del reciclaje). Ese término no gustó a los recicladores, no entendían el concepto de evitado.

En la resolución 664 la CRA lo llamó *costo mínimo*. Tampoco fue de buen recibo por cuanto se entendía que recibirían el mínimo pago. Finalmente, en la resolución 720, se definió como *costo eficiente*.

Además de los términos, hubo también diferencias sobre la definición del costo por tonelada recogida y transportada de MPR. El ejercicio inicial se hizo sobre la base de un costeo realizado por los propios recicladores (ARB) el cual incluía las actividades de recolección y transporte hasta centros de acopio. Dicho costeo se hizo con base en las condiciones actuales; es decir, sin ningún tipo de tecnología (zorro, carro esferado, carro motor). De acuerdo con Gualy (Romero, 2015c) y con Luis Romero, líder de EMRS (Romero, 2015b), el costo inicial que arrojó el estudio era muy alto y eso no era conveniente pues dicho costo se trasladaría al usuario quien rechazaría entonces la actividad del reciclaje. Se transó finalmente por un costo más bajo del inicialmente previsto (pasó de \$200.000/ton a \$103.000/ton).

En síntesis, al inicio, ellos no estuvieron de acuerdo con la CRA porque los trataban de manera discriminada, porque iban a quedar por fuera del mercado, porque no se estaban cubriendo los costos reales.

A este respecto, preocupa qué tan riguroso fue realmente el ejercicio y si el costo por tonelada establecida corresponde a la realidad. De no ser así, se estaría hablando de una política incompleta porque el argumento sería: “antes no se le pagaba, ahora al menos se le reconoce algo” pero la formulación de la política debería estar sustentada sobre razones técnicas y económicas reales.

Finalmente, el marco tarifario quedó formulado. La tabla a continuación muestra la diferencia entre la tarifa que venía rigiendo y la recién aprobada que entrará a aplicarse a partir de enero de 2016.

Tabla 12.
Nuevo marco tarifario según resolución 720 de 2015

| | Componentes tarifa vigente hasta diciembre de 2015 | Componente nueva tarifa aprobada y en vigencia a partir de enero de 2016 |
|---|---|---|
| 1 | Costo de comercialización (atención al cliente, PQR's, campañas educativas, facturación). | Costo de comercialización, manejo y recaudo |
| 2 | Costo de recolección y transporte | (a) Costo de recolección, transporte y transferencia (esto corresponde a la suma del punto 2 más el punto 5 del esquema anterior). |
| 3 | Costo de disposición final en Rellenos Sanitario (incluye tratamiento de lixiviados por recirculación) | Costo de disposición final (esta vez sin tratamiento de lixiviados). |
| 4 | Costo de barrido y limpieza | Costo de barrido y limpieza |
| 5 | Costo de transporte por tramo excedente (Cuando el Relleno Sanitario queda a más de 20 km del centro urbano). | (b) Costo por tratamiento de lixiviados |
| 6 | | (c) Costo de limpieza urbana por suscriptor -CLUS- (áreas públicas, puentes, monumentos, corte de cesped, poda de árboles, limpieza de playas, entre otros) |
| 7 | | (d) Costo por aprovechamiento |

(a) Ya no existe costo de transporte por tramo excedente. Ahora se actúa bajo el *criterio de minimización*; por el cual, cada operador decide si es más costo-eficiente que sus camiones vayan al Relleno Sanitario directamente o si conduce sus camiones recolectores a un punto de transferencia, donde los residuos son trasladados a un tractocamión que los conduce hasta el Relleno Sanitario). Es importante anotar que el costo del punto de transferencia y de los tractocamiones corren por cuenta del operador privado. En la fórmula F1 corresponde a la opción de llevar el camión directamente al Relleno Sanitario. F2 corresponde a la opción de ir a un punto de transferencia y trasladar a un tractocamión. El operador elige la opción más costo-eficiente.

(b) Nuevo componente. En la estructura tarifaria vigente hasta diciembre de 2015, el tratamiento de lixiviados se hacía por recirculación; no obstante, durante los últimos años, la CRA tuvo un número importante de solicitudes por parte del operador del Relleno, por cuanto la autoridad ambiental empezó a exigir tecnologías más avanzadas como la de osmosis inversa, esta no alcanzaba a ser cubierta y el negocio no cerraba. Por ello se decidió separar el manejo de lixiviados en la nueva estructura tarifaria. Esos ingresos adicionales no van a costos operacionales, se trasladan directamente a la autoridad ambiental como una tasa ambiental.

(c) Nuevo componente por el cual se remunera la labor de limpieza de las áreas públicas según se señala en el cuadro anterior. En la tarifa vigente hasta 2015 esto no se incluía y dichos costos estaban a cargo del municipio, vía impuestos. Todos excepto el corte de cesped, tema que se manejaba de la siguiente manera: si la tecnología requerida para el corte de cesped era la misma utilizada para el barrido y limpieza, la CRA autorizaba cobrarla dentro de la tarifa, siempre bajo el principio de precio techo. Pero sí la tecnología era diferente, se debía cobrar adicionalmente y se hacía en contrato con el municipio.

(d) Nuevo componente por el cual se remunera el trabajo del reciclador

Fuente: Elaboración propia con base en entrevista a Alejandro Gualy, experto comisionado de la CRA, el 23 de julio de 2015.

Estos son, en términos generales, los puntos centrales del nuevo modelo. Es posible apreciar que tras la mediación de la ARB y la consecuente intervención de la Corte, finalmente la Administración se vio obligada a hacer una reestructuración del esquema que modifica la configuración del mercado de residuos puesto que busca otorgar a los recicladores el acceso cierto y seguro al material reciclable. Aunque inacabado y muy discutido, el modelo implica sacar de la competencia los residuos aprovechables, al menos, al acceso por parte de los operadores privados a ellos.

Ahora, el momento de la transformación y durante el tiempo transcurrido entre diciembre de 2012 hasta la fecha, los distintos actores involucrados en el tema han manifestado sus posiciones y han utilizado los mecanismos o instrumentos con los que cuenta cada uno, de acuerdo con su posición en la sociedad, para incidir en el estado actual de la situación.

5.2. Reacciones de los actores concernidos en el cambio de modelo

El análisis de las reacciones que provocó la implementación del modelo transitorio se hace a partir de un ejercicio en el que se indaga por los valores y las normas⁹⁵ que enmarcan la actuación de los actores en juego, las estrategias que usan y los intereses que los motivan; así como las tensiones que se derivan de sus interacciones en la formulación y puesta en marcha de la política pública de inclusión de recicladores en la prestación de los servicios complementarios del sistema de aseo.

Para el caso del cambio de modelo de aseo en la ciudad de Bogotá, es claro identificar dos grandes *segmentos rivales* para hablar en términos de Jobert (1995). De un lado están, afectos al cambio, no necesariamente al Alcalde y su gobierno, los actores centrales de todo este proceso, los recicladores y la Corte Constitucional. Del otro lado se ubican fundamentalmente los opositores políticos del Alcalde, muchos de ellos, cabezas de entidades superiores del Estado. La tabla 13 muestra un panorama general de las fuerzas a favor y en contra de la transformación del modelo.

⁹⁵ El análisis a partir de valores y normas acoge los planteamientos teóricos de Muller y Jobert (1995) sobre los cuatro elementos del referencial.

Tabla 13.
Fuerzas a favor y en contra de la transformación del cambio de modelo

| Fuerzas a favor del cambio | Valor | Norma | Estrategia | Propuesta de transformación | Fuerzas en contra del cambio | Valor | Norma | Estrategias |
|--|---|--|---|--|---|--|---|---|
| RECICLADORES | Inclusión social y sostenibilidad ambiental | La labor de los recicladores <i>debe estar</i> vinculada al servicio de aseo y <i>debe ser</i> reconocida con pagos realizados de recursos provenientes de la tarifa de aseo | Demanda de tutela año 2002, demanda por acción de cumplimiento año 2010, 2011 y 2014. | Diseñar un sistema de aseo para la ciudad de Bogotá que permita la vinculación de la población recicladora de oficio al componente complementario de aprovechamiento en las actividades de recolección, transporte, acopio, clasificación, transformación, pre-transformación y comercialización de MPR. | OPERADORES PRIVADOS | La libre competencia y la libertad de empresa | El sistema de aseo <i>debe</i> prestarse bajo el esquema de libre competencia, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. | Demandas a la Administración Distrital |
| CORTE CONSTITUCIONAL | Inclusión social y sostenibilidad ambiental | La Corte <i>debe ser</i> garante de los valores, principios y deberes establecidos en la Constitución. En este caso, la Corte <i>debe</i> garantizar los derechos de una población vulnerable y <i>debe hacer</i> cumplir las disposiciones sobre acciones afirmativas para lograr su inclusión. | Setencia T724 de 2003, Auto 275 de 2011, Auto 366 de 2014 | | ORGANISMOS DE CONTROL DISCIPLINARIO - Procuraduría General de la Nación | La libre competencia y la libertad de empresa | La política pública <i>debe</i> ajustarse al régimen legal vigentes sobre libre competencia en la prestación de los servicios públicos. | Destitución del Alcalde e inhabilitación para ejercer cargos públicos. |
| ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL - Fiscalía General de la Nación | Inclusión Social | La Administración <i>debe</i> acatar los mandatos de la Corte Constitucional. | Invaldación de las demandas penales realizadas contra el Alcalde por cambio de modelo. | | ORGANISMOS TÉCNICOS DE CONTROL - Superintendencia de Industria y Comercio | La libre competencia y la libertad de empresa | La política pública <i>debe</i> ajustarse al régimen legal vigentes sobre libre competencia en la prestación de los servicios públicos. | Multas impuestas al Alcalde y sus funcionarios y exigencia de revertir el modelo. |
| ALCALDE DE BOGOTÁ - GUSTAVO PETRO | Inclusión social | El Alcalde de Bogotá <i>debe</i> promover políticas públicas coherentes con su plan de gobierno inclusivo y democrático; y <i>debe</i> acatar las órdenes dictadas por la Corte Constitucional. El Alcalde considera que la inclusión solo se logra desprivatizando el servicio y por eso <i>debe</i> crear un modelo público. | Proyecto 584 de 2013 sobre Gestión Integral de Residuos Sólidos del Plan de Desarrollo; Decreto 564 de 2012; entre otras. | | ORGANISMOS DE CONTROL POLITICO - CONCEJO DE BOGOTÁ | La libre competencia y la libertad de empresa. El adecuado manejo de los recursos públicos | La política pública <i>debe</i> ajustarse al régimen legal vigentes sobre libre competencia en la prestación de los servicios públicos. | Citaciones al Concejo de Bogotá |
| ADMINISTRACION DISTRITAL | Inclusión social y garantía del manejo adecuado de los residuos | La Administración <i>debe</i> traducir en políticas públicas las ordenes de la Corte, las aspiraciones de los recicladores y las orientaciones del Alcalde. | Resolución 061, Resolución 119 de 2013; Resolución 388 de 2013; entre otras. | | CIUDADANOS | La libre competencia y la libertad de empresa. El adecuado manejo de los recursos públicos. Lagarantía de la salud pública y la higiene. | La Administración <i>no debe</i> adoptar medidas que pongan en riesgo la salud pública y la higiene. | |
| ORGANISMOS DE CONTROL POLITICO - CONCEJO DE BOGOTÁ | Respeto a la democracia y a los derechos políticos | Los organismos de control <i>no deben</i> adoptar medidas antidemocráticas | Expresiones públicas sobre la posición de la Procuraduría. | | | | | |
| CIUDADANOS | Adecuado manejo de los residuos | Los ciudadanos piensan que se <i>debe</i> hacer un manejo adecuado de los residuos con participación de la ciudadanía. | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia con base en el modelo de Kevin Lewis y de la revisión de artículos en medios impresos y virtuales.

El análisis precedente permite demostrar que la tensión más fuerte se presenta en relación con la violación a la libre competencia, asumida en este estudio como el referente global que entra en contradicción con la inclusión de la población recicladora, referente sectorial.

En primer lugar, es importante destacar la posición de la *Procuraduría General de la Nación*⁹⁶, entidad que a través de sus decisiones, generó la mayor de las tensiones y abrió debates que, fundamentados en razones técnicas, pasaron al campo de lo político.

En relación con el cambio de modelo de aseo, el 9 de diciembre de 2013, el Procurador del momento, anunció la decisión de destituir e inhabilitar por quince años al Alcalde en funciones. Los argumentos centrales fueron la violación a la libre competencia, establecida en el marco legal de la prestación de servicios públicos y el daño causado a la salud pública durante los días 18, 19 y 20 de diciembre del año 2012 por el uso de volquetas para recoger los residuos.

El texto por el cual se establece la sanción, menciona entre otros temas los siguientes:

(...) se determinó que el señor alcalde mayor de Bogotá (...) ordenó asignarle la prestación del servicio de aseo a dos entidades sin ninguna experiencia, conocimiento y capacidad. Los resultados fueron la grave emergencia que afrontó la ciudad para los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012; la deliberada improvisación en la compra y alquiler de compactadores nuevos y usados con evidentes detrimentos al patrimonio público, y, lo más

⁹⁶ La Procuraduría General de la Nación, es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías. Es su obligación velar por el correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales: i). *Función preventiva*: Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría que está empeñada en “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales (subrayado fuera de texto); ii). *Función de intervención*, es desarrollada por la Procuraduría en su calidad de sujeto procesal y se ejecuta ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales. iii). *Función disciplinaria* por la cual, la Procuraduría es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, (subrayado fuera de texto) de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002. Fuente: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Objetivos-y-funciones.page>

incomprensible, que el Distrito volvió a contratar a los operadores privados de quienes, según lo dicho por el señor alcalde en su momento, pretendía “descartelizar”. (...) La Procuraduría demostró también (...) que el señor alcalde mayor (...) implementó con el Decreto 564 de 2012 un nuevo modelo de aseo para la ciudad de Bogotá por fuera de la ley. Específicamente, se demostró (...) que (...) se vulneraron los principios constitucionales de libre empresa y competencia, pues impusieron una serie de restricciones y limitaciones para que otras empresas, distintas a las del Distrito, no prestaran el servicio de aseo a partir del 18 de diciembre de 2012. (...) Uno de los argumentos principales de defensa fue que el señor alcalde mayor de Bogotá actuó por cumplir las órdenes dadas por la Corte Constitucional para incluir a la población recicladora. Sin embargo, en el proceso se estableció que lo dispuesto por la Corte no condicionó la adopción de un determinado modelo de aseo (...). Dicho de otro modo, no era indispensable que para cumplir con las órdenes de la Corte se asignara la prestación del servicio de aseo únicamente a entidades del Distrito (...) La Procuraduría igualmente demostró (...) que el señor alcalde mayor de Bogotá cometió una tercera falta disciplinaria gravísima cuando autorizó la prestación del servicio de aseo con vehículos volquetas, situación que fue antirreglamentaria (...) Por lo anterior, la Procuraduría General de la Nación impuso como sanción al señor GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO la destitución del cargo y la inhabilidad general por el término de QUINCE años para ejercer funciones públicas. (El Espectador, 2013/12/09)

Esta posición fue compartida por la *Superintendencia de Industria y Comercio* –SIC-⁹⁷, institución que amparada en sus funciones emprendió una serie de acciones y tomó decisiones, también objeto de polémica; entre ellas, la imposición de multas por altos montos impuestas contra el Alcalde, varios de sus funcionarios y contra la propia empresa de Acueducto⁹⁸ y la exigencia hecha a la Administración de desmontar, con fecha de plazo definida, el modelo de aseo implementado y volver a aquel que permitiese la libre competencia.

⁹⁷ La Superintendencia de Industria y Comercio es un organismo técnico, de carácter administrativo, adscrito al Ministerio de Comercio Industria y Turismo, cuya actividad está orientada a fortalecer los procesos de desarrollo empresarial y los niveles de satisfacción del consumo colombiano. En desarrollo de lo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio cuenta con específicas funciones para salvaguardar los derechos de los consumidores, proteger la libre competencia y ejercer como Autoridad Nacional de Propiedad Industrial. También cuenta con funciones para vigilar el cumplimiento de las normas relacionadas con la administración de datos personales, reglamentos técnicos, metrología legal y por último, vigilar las Cámaras de Comercio. http://www.redconsumidor.gov.co/publicaciones/superintendencia_de_industria_y_comercio_pub

⁹⁸ Los sancionados con multas por la Superintendencia de Servicios Públicos fueron: el Alcalde Gustavo Petro (\$410'256.000); el secretario de Planeación, Gerardo Ardila (\$65'296.000); Diego Bravo Borda, exgerente del Acueducto (\$ 410'256.000); Alberto José Merlano, gerente Acueducto (\$ 240'240.000); Nelly Mogollón, exdirectora Uaesp (\$ 160'160.000); Ricardo Agudelo, exgerente Aguas de Bogotá (\$ 65'296.000); Mario Álvarez Ulloa exgerente Aguas de Bogotá (\$ 65'296.000); María Mercedes Maldonado, ex miembro de junta directiva Acueducto (\$65'296.000); José Orlando Rodríguez Guerrero, miembro de junta directiva Acueducto (\$ 65'296.000 y Henry Romero Trujillo, exdirector de la UAESP (\$40'040.000). (El Tiempo, 2015/04/29)

Las razones expuestas por la SIC fueron: i) la Corte no ordenó la adopción de un nuevo esquema de aseo. “Para el despacho fue claro que en ningún momento se le otorgó al Distrito licencia para implementar el esquema de recolección que quisiera”; ii) en la Ley de Servicios Públicos solo hay tres esquemas, el del mercado de libre competencia plena, mercado con áreas de servicio exclusivo y el operador público a falta de otros operadores que presten el servicio. El modelo de Bogotá no se ajustaba a ninguno de ellos; iii) las actuaciones de la Administración evidenciaban que el esquema no sería transitorio, sino que iba a ser indefinido; iv) de continuar el modelo actual, la empresa de Acueducto, con la subcontratación, y su filial Aguas de Bogotá mantendrían el monopolio del servicio; v) no es cierto que Bogotá haya tenido antes modelos de aseo distintos a los fijados por las leyes, como sostenía el Distrito, y que por eso podía seguir. (El Tiempo, 2014/09/04)

Estas decisiones, generaron reacciones inmediatas por parte de quienes favorecen el cambio de sistema: los recicladores, en primera instancia, cuya líder, Nohra Padilla, se expresó en el siguiente sentido ante la destitución del Alcalde:

“(…) ¿Con la destitución del alcalde significa que volvemos atrás con lo que él logró avanzar? ¿Cómo afecta en esto a los recicladores? Afecta mucho a los recicladores no solamente de Bogotá y del país, sino del mundo, porque Bogotá estaba siendo vista como un modelo de inclusión de los recicladores. De que sí es posible pagarle a los recicladores y hacer justicia con ellos. Como todo el mundo sabe, los modelos de operación de servicio de aseo también han sido una copia de diferentes países del mundo, estamos copiando cosas de Europa y del resto del continente, cada cosa que se les ocurre lo copian. Si prosperan este tipo de situaciones como lo que está pasando en Colombia es probable que el resto de los países también digan que se está afectando la competencia empresarial, como si los recicladores también no formaran parte de esa competencia”. Intervención de Nohra Padilla ante la destitución de Petro en reunión de la Alianza Global de Recicladores. (Red Lacre, 2013/12/17)

Hasta este punto, lo que queda claro es el hecho de que con base en un argumento legal – violación a la libre y competencia- y uno técnico –uso de volquetas para transporte de residuos con el consecuente riesgo a la salud- se toma la decisión de destitución del Alcalde por un período de quince años.

Al respecto, las siguientes reflexiones. Sobre el uso de volquetas, no hay discusión pues evidentemente el decreto 1713 de 2002, en su art. 49, establece que “los Distritos y

Municipios con más de 8.000 usuarios en el servicio público domiciliario de aseo deberán contar con equipos de compactación de residuos. Se exceptúan aquellos que se destinen a la recolección de residuos separados con destino al aprovechamiento, de escombros, de residuos peligrosos y otros residuos que no sean susceptibles de ser compactados”; es decir, en este punto se presenta, efectivamente, una violación a la reglamentación técnica establecida.

Pero, sobre la violación a la libre competencia, el motivo de mayor disputa, se propone un análisis riguroso pues después de las evaluaciones realizadas por quien realiza este estudio, hay razones jurídicas que no han sido contempladas y que hacen dudar de la precisión de tal acusación, las cuales, por demás, tienen un peso importante en la configuración de un nuevo esquema de aseo que logre la inclusión de los recicladores.

La ley 142 de 1994 establece tres formas posibles para la prestación de los servicios públicos por parte de los municipios: i) libre competencia pura y simple “en el mercado” y en ella pueden participar tanto prestadores de servicios públicos como privados en condiciones de igualdad; ii) libre competencia mediante ASE “por el mercado”, modelo en el cual las empresas compiten por ser los prestadores exclusivos del servicio en una zona geográfica específica. Mediante licitación (en igualdad de condiciones tanto para las empresas públicas y privadas) se designa al ganador que prestará el servicio de forma exclusiva en una zona geográfica. Lo anterior, solamente cuando el municipio lo considere conveniente y obtenga una certificación o concepto de la Comisión de Regulación que afirme que se cumplen los requisitos para ser ASE, de lo contrario el régimen deberá ser de libre competencia. Y, iii) prestación directa y exclusiva por el municipio, modalidad que solo opera cuando: no hay competidores dispuestos a prestar el servicio; o cuando la prestación directa por parte del municipio derive en una prestación más eficiente que la libre competencia⁹⁹ (subrayado fuera de texto).

⁹⁹ De manera precisa, la ley 142 de 1994 establece, en su artículo 6o. Prestación directa de servicios por parte de los municipios. Los municipios prestarán directamente los servicios públicos de su competencia, cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, lo cual se entenderá que ocurre en los siguientes casos: 6.1. Cuando, habiendo hecho los municipios invitación pública a las empresas de servicios públicos, no haya habido empresa alguna que se ofreciera a prestarlo; 6.2. Cuando, no habiendo empresas que se ofrecieran a

Estas excepciones son las que, en el caso de Bogotá, podrían constituir el soporte legal a las decisiones tomadas por el Alcalde si se entiende que hay un tema que ni los organismos de control han entendido, ni el propio Alcalde y su administración ha visualizado (afirmación que se hace por cuanto en sus argumentos de defensa nunca se esbozó el que se expone a continuación); y es el hecho de que en la actualidad hay un cambio en el concepto de *eficiencia en la prestación del servicio de aseo*.

Hasta el año 2003, la eficiencia en la prestación de este servicio estaba fundamentalmente medida por el concepto de *área limpia*, -término que se definió en el acápite 3.1. del presente documento-; no obstante, las decisiones de la Corte en respuesta a las demandas de tutela interpuestas por los recicladores, dan lugar a un *nuevo* concepto de eficiencia en el que, además del área limpia se vincula el de *la inclusión de la población recicladora de oficio*. Con esto se quiere decir que, a partir de las sentencias de la Corte, la administración debe (valor, convertido en norma) velar porque, en todo proceso licitatorio, se garantice la inclusión de dicha población. Si uno o varios operadores no garantizan dicha inclusión, no se estaría cumpliendo con un nuevo imperativo de eficiencia y por tanto no podría ser seleccionado.

Entonces: el distrito, a través de la UAESP, habiendo hecho una convocatoria pública (licitación 001 de 2010) no encontró oferentes que cumplieren con los requisitos de inclusión de la población recicladora, requisitos que el contexto social y legal exigían en su momento. Y, la no existencia de esos oferentes, fue determinada por la propia Corte Constitucional que no sólo suspendió sino dejó sin efecto dicha licitación.

prestar el servicio, y habiendo hecho los municipios invitación pública a otros municipios, al Departamento del cual hacen parte, a la Nación y a otras personas públicas o privadas para organizar una empresa de servicios públicos que lo preste, no haya habido una respuesta adecuada; 6.3. Cuando, aun habiendo empresas deseosas de prestar el servicio, haya estudios aprobados por el Superintendente que demuestren que los costos de prestación directa para el municipio serían inferiores a los de empresas interesadas, y que la calidad y atención para el usuario serían, por lo menos, iguales a las que tales empresas podrían ofrecer. Las Comisiones de Regulación establecerán las metodologías que permitan hacer comparables diferentes costos de prestación de servicios. (Ley 142, 1994)

Así las cosas, en Bogotá, dadas las circunstancias del momento, la administración sí estaba facultada para asumir la prestación del servicio de manera directa y exclusiva por cuanto habiendo realizado una convocatoria pública, ninguno de los proponentes cumplió con los requisitos de eficiencia exigidos. Además, aunque es cierto, como afirmó la SIC, que la Corte no ordenó la adopción de un nuevo esquema de aseo -“para el despacho fue claro que en ningún momento se le otorgó al Distrito licencia para implementar el esquema de recolección que quisiera”-, también es verdad que sí le ordenó incluir a los recicladores y que, por las razones anteriormente expuestas sobre el proceso licitatorio y la ausencia de proponentes que cumplieron con este *nuevo requisito de eficiencia*, el Distrito podía usar las excepciones previstas en la ley para asumir directamente la prestación del servicio.

Tema distinto es si la administración estaba preparada o no, pero esa es otra discusión. Lo que se pretende sostener aquí, es el hecho de que en rigor, no hubo una violación a la ley por cuanto la decisión está amparada por excepciones establecidas en el marco normativo para tal efecto.

No obstante, a partir de la decisión de destitución, la discusión dejó de ser técnica y jurídica y pasó al campo de lo político; pues, desde ese momento, el debate se concentró prioritariamente en si un Procurador tiene la potestad para destituir a un funcionario que ha sido elegido por voto popular o no. El esquema de prestación del servicio de aseo, se convirtió tan solo en una herramienta para argumentar decisiones políticas y la inclusión de recicladores quedó relevada a un plano en el que si acaso se mencionaba.

Aparece entonces otro de los actores relevantes del proceso: la *Fiscalía General de la Nación*¹⁰⁰ cuyo director, introdujo la discusión sobre la capacidad de un Procurador para destituir a un gobernante que ha sido elegido por voto popular al afirmar que “el país debe reflexionar profundamente y abrirse un debate (...) sobre la competencia del Procurador

¹⁰⁰ La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal y elabora y ejecuta la política criminal del Estado; garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal; genera confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/mision/>

General de la Nación para destituir funcionarios que tienen origen popular”. Habló, además, de una concentración de la justicia: “¿Cómo puede ser posible que en el derecho administrativo sancionatorio y en el derecho disciplinario, el mismo funcionario abre la investigación, hace la apertura, formula el pliego de cargos, realiza la audiencia, dicta la sentencia en primera instancia y la misma institución falla en segunda instancia? (...) y agrega (...) la Procuraduría General es un modelo medieval e inquisitivo”. (El Espectador, 2013/12/11)

Y, en 2014, ya no sólo expresó la contradicción sino tomó decisiones que apoyaban al Alcalde en oposición a la Procuraduría al archivar un proceso penal que había sido interpuesto contra éste.

Aquí se dibuja con claridad la contradicción entre dos organismos de control, la Procuraduría y la Fiscalía, cuyas cabezas vienen de dos orillas políticas e ideológicas distintas. El primero, militante del partido Conservador y caracterizado por sus posiciones religiosas (...) y anti progresistas. El segundo, quien tiene afiliación con el partido Liberal es recordado en la Corte Constitucional, en donde fuera magistrado, como un defensor de los derechos fundamentales y de la tutela. (La Silla Vacía, s.f.). En el ejercicio de sus funciones, cada uno, desde su institución, ha chocado públicamente con el otro al punto de establecer una tensa relación que de acuerdo con los medios y la opinión pública se mueve en el campo de lo personal.

En artículo del periódico El Tiempo (2014) es posible apreciar las contradicciones entre los dos organismos pues en él se indica que la Fiscalía archivó el proceso penal contra el Alcalde acusado de contrato sin cumplimiento de requisitos legales, interés indebido en la celebración de contratos, concierto para delinquir y prevaricato. Agrega el artículo que de acuerdo con los señalamientos de la Fiscalía, el mandatario no afectó la libre competencia de los operadores de aseo, y que fue legal el contrato de prestación del servicio suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) y la empresa de Acueducto. “Los investigadores afirmaron que mientras la Procuraduría consideró que solo por licitación se pueden asignar contratos de servicios públicos, en el proceso se halló que

esa restricción no existe y que cualquier modalidad de contratación pública es procedente en materia de aseo”¹⁰¹. Por su parte, de acuerdo con el artículo, y ante esos hechos, el Procurador afirmó que “la resolución de la Fiscalía no afecta la sanción impuesta al Alcalde por el Ministerio Público pues lo penal no condiciona lo disciplinario ni a la inversa. Son dos derechos autónomos, por tanto, la decisión no tiene ninguna incidencia en lo disciplinario”. (El Tiempo, 2014/11/21).

En estas circunstancias son dos los temas centrales que se cruzan: la destitución del Alcalde, la primera; y si el esquema adoptado por este desde diciembre de 2012 es respetuoso de la ley o no, la segunda. Muchas voces, desde las dos orillas, aparecen en defensa o en contradicción de la apuesta de la Administración, todas ellas clasificables con base en filiaciones ideológicas o políticas, según sea el caso.

Entre ellas, las de *actores internacionales* tales como los Eurodiputados de partidos de izquierda y partidos verdes quienes enviaron una carta al Presidente de la República en la que expresan preocupación por la destitución del Alcalde. Las ideas centrales de su misiva fueron:

“Petro fue elegido por una mayoría de votos y sustenta un mandato popular en la ciudad más importante de Colombia (...) en el marco de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no es posible que un funcionario destituya a un gobernante elegido popularmente (...) la Convención Interamericana de Derechos Humanos establece que los derechos políticos pueden ser restringidos por vía de sanción sólo cuando existe condena, por un juez competente, en un proceso penal y ese no ha sido el caso de Gustavo Petro (...) acompañamos las voces que propenden por el fortalecimiento de la democracia y de la institucionalidad en Colombia”. (El Espectador, 2013/12/11).

En el mismo sentido, se expresaron concejales del partido Progresista y del partido Verde, además de varios personajes de la vida política que aunque provenientes de diferentes corrientes políticas, son más cercanos a las posturas de izquierda. Concejales del partido Verde hicieron afirmaciones tales como: “la gestión administrativa se califica con los votos de los ciudadanos. La decisión del procurador es un atropello, un abuso de poder, fue

¹⁰¹ Aunque no es preciso decir que cualquier modalidad de contratación es posible, ya se hizo una explicación de por qué, en esta ocasión la adoptada por el Alcalde si lo era.

desproporcionado (otro mencionó), lo que yo no me explicó es por qué no se han destituido con la misma rapidez a funcionarios investigados por haber participado en el llamado carrusel y no se les ha medido con el mismo filo. Creo que hay procesos anteriores de los cuales no hemos conocido ninguna decisión. El procurador lo que hizo fue priorizar al alcalde. Esto va a generar una inestabilidad muy grave para la ciudad. (La candidata presidencial por el Polo Democrático Alternativo, y ex - alcaldesa de Bogotá), aseguró para El Tiempo Televisión: política o no política (la decisión de la Procuraduría) es una facultad que a nosotros nos parece excesiva que roza en lo antidemocrático; y un candidato del partido Liberal afirmó: me parece un mal referente para la democracia porque las personas eligieron al alcalde Gustavo Petro para un período de cuatro años y ésta destitución no debería estar pasando”. (El Tiempo, 2013/12/09).

Otras voces, por el contrario, adherían a la decisión del Procurador a propósito de la destitución del Alcalde. Ese fue el caso de militantes del partido Conservador. (El Espectador, 2013/12/11); O de concejales de oposición de otros partidos, que de manera personal o como representantes de sus colectividades, señalaron que “la destitución es producto de la ineficiencia, del desorden administrativo, de la falta de planeación y del desconocimiento de la ley. Confirma lo que muchos advertimos y es que la administración distrital nunca estuvo preparada para prestar el servicio con un operador público [...] esto se hubiera podido evitar si el alcalde hubiese acatado las advertencias, le dije oportunamente al alcalde: está desconociendo los principios de la libre competencia, la ley y la Constitución, no hay estudios técnicos ni estudios previos para el modelo de basura (...). (El Tiempo, 2013/12/09)

En definitiva, a propósito de un tema eminentemente técnico como es la prestación del servicio de aseo, se generó una reacción de carácter marcadamente político.

Ante la situación, también el Alcalde, su gabinete, sus seguidores, un número importante de petristas, interpusieron tutelas que inicialmente fueron rechazadas por el Consejo de Estado (Semana, 2014/08/30) y reaccionaron, utilizando argumentos, otra vez de corte más político que técnico.

Además de muchos otros recursos interpuestos ante las instancias nacionales, el Alcalde acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- con el propósito de solicitar medidas cautelares bajo el argumento de que, “en este caso, el procurador general no actuó bajo los principios de imparcialidad e independencia (...) utilizó su poder sancionatorio de forma excesiva al formular cargos con un contenido profundamente ideológico e inconstitucional”. (Semana, 2013/12/11). La CIDH concedió las medidas cautelares¹⁰², la Corte Constitucional se expresó en el sentido de que éstas eran vinculantes (El Tiempo, 2014/04/10) y el Tribunal Superior de Bogotá ordenó al Presidente de la República –quien, el 18 de marzo de 2014, había destituido al Alcalde en obediencia al dictamen de la Procuraduría-, restituir en el cargo al mandatario, ahora en obediencia a la CIDH, a las recomendaciones del Consejo de Estado y a la orden impartida por el Tribunal Superior de Bogotá (El Espectador, 2014/04/23).

Es importante aclarar que el Presidente tenía en juego las elecciones para su segundo período presidencial, cuyas votaciones tendrían lugar el 25 de mayo de 2014. Ante la polarización que se había desencadenado tras la destitución de la primera autoridad de la ciudad, la decisión frente a la destitución o restitución se tornaba crítica pues representaba ganar o perder electorado, según fuere el caso.

En medio de esta situación, la Procuraduría expresaba su rechazo a las decisiones adoptadas por otros organismos y las contrademandaba.

En la actualidad, el Alcalde continúa ejerciendo el mandato, amparado por decisiones de la Corte y del Consejo de Estado que suspendieron no solo la sanción de destitución impuesta por la Procuraduría sino también el intento de referendo revocatorio; lo que le garantiza

¹⁰² (...) “en vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne prima facie los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en artículo 25 de su reglamento. En consecuencia, la comisión solicita al Gobierno de Colombia que suspenda inmediatamente los efectos de la decisión del 9 de diciembre de 2013 emitida y ratificada por la Procuraduría General de la Nación el 13 de enero de 2014, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos políticos del señor Gustavo Francisco Petro Urrego y pueda cumplir con el periodo para el cual fue elegido como alcalde de la ciudad de Bogotá D.C. el 30 de octubre de 2011, hasta que la CIDH se haya pronunciado sobre la petición individual” (Semana, 2014/03/19)

terminar su mandato quedando a la espera de la resolución de fondo por parte del Consejo de Estado.

Todo lo anterior en relación con la destitución o no del Alcalde. Ahora, sobre el asunto que originó la situación, el esquema de prestación del servicio de aseo, también intervino la Corte Constitucional, en defensa del valor que defiende, el de la inclusión de los recicladores, lo que en concreto y dadas las circunstancias se tradujo en una defensa a las decisiones de la Administración ante las tentativas de organismos de control y vigilancia de hacerla retroceder.

Así, el 26 de marzo de 2015, la Corte suspendió el plazo que la SIC había dado a la Administración para ajustar el sistema de aseo y “solicitó a todos los competentes Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, Comisión de Regulación Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA-, y a la propia Superintendencia explicar si el actual sistema regulatorio y tarifario permite o no mantener y profundizar los avances que se han logrado en la inclusión de los recicladores”. (El Tiempo, 2015/03/31)

En el mismo sentido y bajo otra circunstancia, se dirigió la Corte tanto a la Procuraduría como a la SIC así:

“(…) su seguimiento (el de la Procuraduría) no puede limitarse a reseñar lo que está mal sino que tiene que estudiar de fondo por qué está mal y por qué no se logra. No es regañar, es coadyuvar¹⁰³ (...) y se dirigió a la SIC (para decir) que las multas y la orden de

¹⁰³ Cabe mencionar que en cumplimiento de la función de seguimiento que impuso la Corte Constitucional en el Auto 275 a la Procuraduría, este organismo ha seguido produciendo una serie de informes periódicos en los que, de manera reiterada, hace alusión al incumplimiento de la Administración sobre lo dispuesto por la Corte en relación con la inclusión. Dentro de los puntos que señala están: i) no se han creado todas las organizaciones autorizadas de recicladores y las existentes no han recibido de manera completa la dotación de vehículos para las tareas de selección, recolección y traslado de basuras en la capital de la República; ii) después de 21 meses no se han construido los 60 centros de acopio y los cinco parques de reciclaje por lo que se alerta frente a los incumplimientos notables de los alcances del decreto 564 del 2012 (El Espectador, 2014/02/19); iii) la Administración no tiene una metodología uniforme, clara y objetiva para (la medición de los resultados del plan de inclusión), además, se han establecido indicadores que distorsionan el verdadero avance del plan; iv) la UAESP no tiene claridad frente a si las organizaciones de recicladores habilitadas tienen viabilidad jurídica y sostenibilidad financiera, ya que aún no reúnen las condiciones para ser prestadores del

desmontar el esquema por violación de la libre competencia que impartió contra la Administración no puede implicar o conllevar el desconocimiento de los derechos de los protegidos ni la eliminación de las acciones afirmativas a las que tienen derecho”¹⁰⁴. (El Tiempo, 2015/02/13)

Finalmente, está la postura de los operadores del servicio de aseo que inicialmente se mostraron conciliadores al enviar una carta a la Superintendencia de Industria y Comercio en la expresaron estar listos a prestar el servicio bajo libre competencia pero que no saben cómo proceder en razón del decreto, expedido por el Alcalde sobre el cambio del modelo. (La Silla Vacía, 2012/12/16). Además, ante la expectativa sobre las decisiones de la Administración, anunciaron demandas pues en su criterio, las medidas del Distrito impedirían que los usuarios del aseo escojan la empresa que quieran. También advirtieron que en caso de que el nuevo sistema usara volquetas para recoger los residuos, como ya ha dicho Petro que ocurrirá provisionalmente, estaría violando normas ambientales. Y dijeron que sacarían los carros, si las autoridades se los permitían (Semana, 2012/12/15). No obstante, y tras la renegociación de los contratos que les permitió mantenerse en el negocio, la posición ha sido principalmente silenciosa, por cuanto finalmente su interés es justamente ese, mantenerse en el mercado de los residuos.

Entonces, entre sanciones, demandas y contrademandas, el nuevo esquema entró en funcionamiento, el Alcalde continuó en el mandato y en la sociedad bogotana se profundizó la polarización que ya existía en relación con el mandatario de la ciudad. Dado su corte social-demócrata ha contado con el apoyo de los estratos más bajos de la ciudad mientras recibe la oposición fuerte de los altos. Lo que se puede observar en los resultados de una encuesta que a propósito de la destitución se realizó el Centro Nacional de Consultoría cuyos resultados mostraron que: i) el 60% de los estratos 1, 2, 3 y 4 no están de acuerdo

servicio de aseo en los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, lo que impide su control. (El Espectador, 2014/11/13); v) no se adelantó el censo requerido por la Corte; vi) no hay un sistema que permita calcular las toneladas de MPR recogidas por los recicladores entonces no es posible medir los avances y eficacia del programa. (El Espectador, 2014/11/14).

¹⁰⁴ Lo anterior quedó consignado en la respuesta que la Corte da mediante el Auto 366 de 2014 a la demanda de cumplimiento que interpuso Nohra Padilla. Ver en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A366-14.htm>

con la destitución de Petro; ii) en los estratos 5 y 6, más del 60% está de acuerdo (...) (El Espectador, 2013/12/10).

El resultado es una política pública que quizá, técnicamente incompleta, se hace impropio por las tensiones políticas que se desatan tras su implementación. Y un Alcalde que recibe sanciones políticas y no técnicas o disciplinarias como lo estableció el propio Tribunal Administrativo de Cundinamarca en uno de los fallos proferidos a su favor: “(...) la Procuraduría General de la Nación desplazó al elector, porque, en el acto de destitución, no analizó la conducta disciplinaria, sino que cuestionó políticas públicas”. (El Tiempo, 2014/23/01).

Así, y enfatizando en las posturas de Faure, el mandatario en lo local se enfrenta a las tensiones propias de las contradicciones y rivalidades que se dan entre sus electores y sus contradictores lo que dificulta la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas.

Para el caso, se sitúan del lado del Alcalde, los recicladores, quienes impulsados por la creencia de que merecen ser reconocidos como actores formales dentro del sistema de aseo y motivados por ese interés, actúan mediante la organización social, las demandas y tutelas. La Corte, por su parte, que en concordancia con dichos valores y en la búsqueda de transformar la situación presente, utiliza los instrumentos que salvaguardan su autoridad; esto es: las sentencias y autos con carácter de obligatorio cumplimiento, en apoyo a la construcción del referente sectorial de la inclusión.

Luego, los organismos de control, cada uno, dependiendo de su filiación política -que se traduce en un interés político, y en algunos de los casos, económico- actúan en el marco de sus competencias y mediante los instrumentos que el Estado Social de Derecho y el orden democrático le ha conferido para, o bien mantener la situación presente, o bien transformarla; o, al menos, apoyar su transformación. Para la Fiscalía se antepone el valor de la inclusión, mientras la Procuraduría da prioridad a libertad de mercados, lo que se traduce en el *deber ser* que cada uno defiende; no obstante atravesado por disputas ideológicas personalizadas.

Conflictos entre referenciales global y sectorial, presencia de segmentos rivales y características propias de la implementación de políticas públicas en lo local, es todo lo que acompañó el cambio del modelo de aseo que se buscó en Bogotá en el año 2012.

Consideraciones Finales

I.

El estudio de caso sobre la política de inclusión de recicladores en el esquema de aseo de Bogotá D.C., permite abordar temas interesantes a la luz de los referentes teóricos propuestos.

En primer lugar, constatar que la formulación de políticas públicas responde, en muchas ocasiones, a la necesidad que tiene un grupo de la sociedad de reposicionarse en la estructura social para lo cual utiliza los mecanismos que su posición y jerarquía le conceden, con miras a transformar una situación. El actor que asume la vocería de dicho grupo es reconocido en este caso como *el mediador* y su impulso está dado por una *visión de mundo* que no es necesariamente compartida por todos y por ende choca con *otras visiones*, posturas o intereses generando tensiones, en principio, aparentemente irreconciliables.

Las tensiones, como se anunció en la exposición teórica, pueden darse, bien sea *sobre un referente global* o, o, *dentro* de este último.

El caso que se revisa en el presente análisis da muestras de una situación compleja. Se parte de la aceptación de tres referentes globales en juego: *el medio ambiente*, la *eliminación de la pobreza* y la *libertad de mercados y libre competencia*; los tres, elementos fundantes del Estado Social de Derecho, expuestos de manera expresa en la Carta Constitucional.

En principio, y para este caso, estos referentes no admiten discusión y son compartidos por todos. El conflicto surge cuando los recicladores, reclaman su derecho a salir de la pobreza, mediante la *inclusión formal en la prestación del servicio de aseo*. Si el tema se tratase solamente de salir de la pobreza, quizá el conflicto no se presentaría o sería de otro tipo; pero como la reivindicación es por ser reconocidos dentro del sector al que de acuerdo con *su visión de mundo* pertenecen, se presenta una contradicción.

Es este el punto en el que entra la actuación de la Corte, quien haciendo uso del poder que le concede su jerarquía dentro de la sociedad, cierra el proceso de creación de un *referente sectorial*, que convierte en norma las aspiraciones de profesionalización e inclusión de un grupo poblacional en un sector.

El razonamiento de la Corte es claro si se tiene en cuenta que sobre “la situación concreta abordada en la sentencia T-724 de 2003 y los Autos subsiguientes (268 de 2010 y 275 de 2011, entre otros), obedece a una problemática global que, en lo particular, llegó a la Corte Constitucional como consecuencia de conflictos que se presentan en el país: el manejo que se le da a los residuos sólidos potencialmente aprovechables y la lucha contra la pobreza. En ambos casos se relacionan conflictos ambientales y derechos fundamentales, no sólo desde la perspectiva de los recicladores, sino de la sociedad en su conjunto. Lo cual incluye tanto a la presente generación, como a nuestros descendientes” (Romero, 2015e).

Es decir, la Corte tuvo en cuenta dos de los tres referente globales concernidos en la situación: los temas ambientales y los temas de pobreza. Pero no prestó, al menos en ese primer momento, atención al tercero de ellos, el de la libre competencia y concurrencia. Y es aquí en donde se genera la más fuerte de las tensiones. Ese referencial, no solo hace parte de los enunciados constitucionales sino que ha sido respaldado o desarrollado por leyes como es el caso de la 142 de 1994 por la cual se regula la prestación de servicios públicos.

Ante esta situación, pueden existir reacciones como la de la experta Carolina Montes, quien afirmó que el fallo de la Corte “no fue coherente con la realidad del país. No es un fallo para Colombia. Es un fallo inacatable” (Romero, 2015f). Y aunque en estricto sentido esto es cierto, es posible también pensar que la Corte lo que ha hecho es empujar a la Administración a reestructurar el esquema de prestación del servicio con el fin dar lugar al referencial sectorial.

No debe olvidarse que de acuerdo con Jobert (1995), una sociedad debería conducir sus procesos de planificación sobre una misma visión de mundo, pero es justamente la

construcción de esos consensos los que generan tensiones. Entonces, cabría preguntarse si las decisiones de la Corte son el producto de un consenso de la sociedad o si obedecen a acciones unilaterales de una instancia superior del estado. La respuesta otorgada por Henao se da en el sentido de que “las decisiones de la Corte no son ni el reflejo de un consenso de sociedad ni una decisión unilateral de una instancia superior del Estado. Sin que se pueda decir que hay consenso frente a sus decisiones, lo cierto es que la legitimidad se adquiere por la aceptación social que tengan y por la coherencia y lógica de su discurso” (Romero, 2015e).

Dicho de otra forma, es interesante pensar que sobre la base de grandes consensos, la Corte se ve en la necesidad de intervenir para velar porque en cada situación, se salvaguarde esa idea compartida de sociedad por encima de los intereses particulares de ciertos actores. Y en este caso, en particular, velar porque las dinámicas económicas y sociales se ajusten en forma tal que un referente global no se interponga frente a otro. Que la libre competencia y la concurrencia no se opongan a la superación de la pobreza. Es una suerte de priorización entre referentes, aun cuando para el caso de la inclusión de los recicladores en Bogotá, la Corte no lo expresó en esos términos.

Ahora, clave destacar que la obligación que impone la Corte a la Administración distrital, supera el mandato de esta última, al menos bajo las condiciones normativas existentes. Esto por cuanto, tratándose de la reformulación de una política pública en lo local, ha de tener en cuenta las normas de carácter nacional que rigen la actividad: nuevamente la ley 142/94. Se indica con esto que los mandatos de la Corte implicarían también una revisión de esa ley, desde el orden nacional. Este es quizá el vacío que quedó en los exhortos de la Corte, pues si bien dio instrucciones a otras instancias del Estado como la CRA en relación con la reformulación de la tarifa en el sentido de que permitiese el pago por esta vía a la labor que desempeñan de los recicladores, habría sido preciso también vincular, para este caso, al Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, con el propósito de revisar dicha ley.

Y no solo en lo referente al tema de la libre competencia y concurrencia sino, y sobre todo, en relación con la una reformulación de la política sobre el manejo de las basuras. La inclusión de los recicladores no es pensable si no se entiende este tema desde la visión de la *gestión integral de los residuos sólidos* en el que se vincule a todos los actores de la cadena. Pues a la fecha, tal y como lo expresa Montes, no existe una gestión de residuos, existe tan solo un esquema de prestación de servicios públicos (Romero, 2015f).

Adicionalmente, observar que efectivamente y como lo afirma Fauré (1995), la formulación de políticas públicas se ve atravesada, además de por las tensiones connaturales entre referenciales globales y sectoriales, por la presencia de segmentos rivales que buscan hacer primar su interés y que en lo local enfrentan al mandatario a riñas motivadas por diferencias ideológicas y/o políticas en medio de las cuales toman fuerza los conflictos personalizados.

II.

En segundo lugar, resaltar algunas de las conclusiones a las que se llegó tras el desarrollo de los capítulos del documento. i) Que la población recicladora de oficio en Colombia ha mantenido, tradicionalmente, las mismas condiciones de exclusión social y económica que caracterizan a sus homólogos en los países de menores niveles de desarrollo y que, aunque existen estudios que demuestran los aportes ambientales que realizan, la labor no es reconocida por la sociedad y por ende, menos aún, por el sistema mismo de aprovechamiento. ii) Que al momento de presentarse las demandas de tutela, la estructuración del sistema sí presentaba condiciones que determinaban la exclusión de la población, a saber: el concepto de área limpia, la definición de áreas de servicio exclusivo, la definición de la libre competencia como principio en la prestación de servicios públicos, la ausencia en la operación del aprovechamiento como componente complementario del servicio y la estructuración de la tarifa de aseo que no reconoce un componente para pagar la actividad del reciclaje. iii) Que el paso de un servicio público basado en el principio de garantizar higiene y salud a uno basado en la gestión integral de los residuos con inclusión de población recicladora, llevan a reevaluar el referencial global sobre libre competencia y concurrencia. iv) Que las decisiones de la Corte Constitucional proferidas en sus Autos en respuesta a las demandas de tutela y acciones de cumplimiento interpuestas por los

recicladores, dieron lugar al surgimiento de un nuevo concepto de eficiencia en la prestación del servicio público de aseo relacionado con la inclusión de la población recicladora de oficio; y que, en consecuencia, v) la decisión adoptada en 2012 por parte de la Administración de la ciudad, de asumir directamente por parte del municipio la prestación del servicio de aseo, sí tenía fundamentos en la ley 142 de 1994, por cuanto habiendo realizado una convocatoria pública, la Administración no recibió una respuesta adecuada, es decir, no hubo proponentes que cumplieran con los requisitos de eficiencia.

III.

En tercer lugar, hacer un balance sobre lo que finalmente ha traído como resultado, las decisiones de la Corte y las consecuentes transformaciones en el esquema emprendidas por la Administración de la ciudad.

En relación con el reconocimiento e inclusión de los recicladores, el éxito mayor sigue estando representado en los propios Autos de la Corte, por cuanto estos reconocen que efectivamente en la prestación del servicio de aseo ha existido una estructura de mercado excluyente y por ello, con el paso del tiempo, sus Autos se han tornado más profundos y concretos. El último pronunciamiento sobre el tema, expresado en el Auto 366 de 2014¹⁰⁵, la Corte hace una síntesis de los temas que se han abarcado en los Autos precedentes y afirma en uno de sus puntos la necesidad imperiosa de crear mecanismos que permitan a los recicladores, como sujetos de especial protección, acceder a los materiales de los cuales depende su labor, por encima de los posibles competidores privados. Esto determina la imposición legal de garantizar el acceso cierto y seguro al MPR. Es una herramienta que como acción afirmativa, implica necesariamente un cambio en el esquema de prestación del servicio pero, sobre todo, salvaguarda el derecho y la reivindicación histórica de los recicladores.

El otro tema que amerita realce es la aparición del nuevo marco regulatorio para la prestación del servicio de aseo. El hecho de que este incluya un componente para el pago

¹⁰⁵ Ver texto completo del Auto 266 de 2014 en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A366-14.htm>

del aprovechamiento, constituye un avance y un triunfo en relación con la reivindicación histórica de esta población, pues con ella no se trata solamente de acciones asistencialistas, sino de un reconocimiento formal del oficio.

Es cierto que por sí sola, la inclusión del aprovechamiento en la tarifa, no tendría que ser garantía de que el pago por esta actividad quede en manos de los recicladores, pues bien podría a través de ella pagarse a cualquiera que realizara la labor de aprovechamiento. Pero, la conjunción de los dos puntos anteriores, acceso cierto y seguro para las recicladores y el componente de aprovechamiento en la tarifa, sí brindan certeza sobre su inclusión en el sistema.

Por lo demás, los avances son menores aunque no por ello despreciables. Los procesos de fortalecimiento han logrado incrementar el número de organizaciones de recicladores, permitiendo que a la fecha existan 59 autorizadas por la UAESP al tiempo en que han surgido nuevos liderazgos. En las mesas distritales hay nuevos líderes recicladores que han ganado fuerza y esto puede valorarse como positivo para las relaciones de pesos y contrapesos, para evitar los monopolios dentro del propio sector de los recicladores y para lograr procesos más democráticos.

Se ha creado el Registro Único de Recicladores –RURO- como la base de datos oficial que permite al reciclador ser remunerado vía tarifa. Al 30 de julio de 2015 había 21.048 recicladores inscritos y 12.288 remunerados desde el inicio del programa¹⁰⁶.

En la práctica lo que ocurre es: el reciclador -sin importar su capacidad: zorro (vehículo de tracción humana), furgoneta o camión-¹⁰⁷ va a una bodega autorizada por el Distrito, allí su material es registrado en una planilla, dichas planillas van a la UAESP y bimensualmente reciben, con base en ese registro el pago por aprovechamiento, correspondiente a \$87.000

¹⁰⁶ Datos obtenidos del informe producido por la UAESP: Segundo Trimestre 2015 Plan de Inclusión - Auto 275 de 2011. UAESP.

¹⁰⁷ Muchos de estos últimos fueron adquiridos por los recicladores ante el cambio de vehículo de tracción animal por motorizado. Un caballo furgoneta, dos caballos camión.

por tonelada capturada, sin importar el tipo de material. Pero, además, la bodega le compra el material a precio de mercado; este último paso, tal y como ocurría antes. El material comprado se vende a bodegas más grandes, intermediarios, o directamente a la industria. En este sentido, el principal avance se ve representado en ese reconocimiento vía tarifa.

El comportamiento de la cadena en su conjunto no muestra mayores avances. La separación en la fuente aún no se realiza de manera generalizada y el compeando ambiental no se está aplicando. Las Rutas de Recolección Selectiva siguen funcionando de manera informal, ha habido un proceso de reposición de vehículos de tracción animal por furgonetas (un caballo) y camiones (dos caballos), aunque el beneficio de este programa es limitado y en términos generales lo que se puede apreciar es un uso generalizado de zorros lo que va en detrimento de la calidad y condiciones de vida del reciclador.

IV.

Finalmente, en este capítulo de cierre, se considera importante exponer las posibles tensiones que pueden enfrentar las administraciones venideras, de acuerdo con los resultados de la investigación.

El pasado 25 de octubre se realizaron las votaciones para elegir el Alcalde que asumirá la administración de la ciudad en el período que va de 2016 a 2020. El alcalde electo, Enrique Peñalosa, no corresponde a una corriente continuista, lo que hace suponer una relajación en la tensión política generada por la presencia de la izquierda en el poder.

En ese marco, la discusión sobre la política pública de inclusión de recicladores en el manejo de los residuos podría volver a los aspectos más técnicos y sociales. Por ello, es importante revisar los temas que a futuro pueden constituir puntos centrales de tensión y dificultar la profundización de la política, los cuales, en consecuencia, se traducen en los desafíos que ha de enfrentar la nueva administración de la ciudad.

Se propone partir de la certeza de que la Administración de la ciudad no podrá hacer caso omiso a las reivindicaciones de los recicladores por cuanto los fallos de la Corte mantienen

la protección establecida para esta población, la cual hará uso de los instrumentos jurídicos cuantas veces sea necesario para evitar un retroceso en el proceso de inclusión.

Sobre esta base, hay un primer punto en el cual debe fijar su atención la administración: resolver y acordar -con los distintos actores- la población objetivo de la política, lo que implica definir con claridad el concepto de *reciclador de oficio*. Una revisión con distintos actores permite observar diferencias entre ellos a este respecto.

Para empezar, hay desacuerdos entre los propios recicladores. Para quien ha jugado el papel de *mediador*, la ARB, representada en la figura de Nohra Padilla, reciclador de oficio es la “persona que de manera permanente desarrolla la labor del reciclaje y puede o no hacer parte de una organización. Un reciclador debe llevar como mínimo tres años de permanencia en el oficio” (Romero, 2015a). Por su parte, uno de los líderes de las organizaciones que no reconocen la vocería de Padilla, Luis Romero, afirma que se trata de “la persona natural o jurídica que tiene una condición marginal, que recolecta, transporta y en algunos casos acopia; y toda su vida ha realizado el oficio del reciclaje. Un reciclador de oficio tiene que conocer el material, saber dónde vende, su sector” (Romero, 2015b).

En principio, estas posiciones no parecen enfrentar mayores tensiones; no obstante, Romero afirma estar en claro desacuerdo con la definición otorgada por el decreto 2981 quien los define como “la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con lo definido en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos” (Decreto 2981, 2013); a la vez, el art, 15 de la ley 142 habla de “empresas de servicios públicos o de las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos” (Ley 142, 1994). En cualquier caso, se está haciendo referencia a organizaciones de carácter formal. En la entrevista sostenida con Romero, esto “los homologa a cualquier tipo de empresario, los mete dentro del mundo formal, los piensa como empresas y ellos se mueven en la economía solidaria” (Romero, 2015b). La ARB, no tiene objeción al respecto por cuanto ellos ya están constituidos como empresa prestadora de servicios.

Por su parte, y de acuerdo con lo expresado por la Subdirectora de Aprovechamiento durante la entrevista, en términos generales “reciclador de oficio es aquella persona cuya actividad principal e ingresos dependen directamente de la actividad del reciclaje. Pero, en su opinión, de acuerdo con el auto 275 de 2011 es una persona pobre y vulnerable que requiere del apoyo de las acciones afirmativas y dice que en el censo del año 2012, se aprecia una tipología de recicladores así: i) reciclador de oficio que tiene acceso a bodega, a procesos de comercialización (organizados); ii). Reciclador de oficio beneficiado con cambio de vehículo (carreteros); iii) reciclador de oficio – habitante de calle; iv) reciclador de oficio corotero que se ubica en la zona de María Paz en Kennedy, al lado de Corabastos; v) recicladores de oficio independientes (no organizados) (Romero, 2015d).

A juicio de quien realiza este análisis, esta última presenta un punto fuerte y uno débil. El fuerte corresponde al reconocimiento de que se trata de una persona “pobre y vulnerable”; el débil, por cuanto intenta una suerte de sub-caracterización de la población recicladora sin un criterio claro, incluye al habitante de calle, al corotero y a los carreteros, mezclando criterios de tipo de actividad, ubicación geográfica, tipo de vehículo, población objeto de una política específica. Esto dificulta la focalización y definición de la política pública de inclusión en el sistema de aseo.

Y lo que sí resulta claro es el hecho de que desde la ley, la definición presenta problemas. En la actualidad, bajo el decreto 2981/2013, se entiende que el reciclador de oficio es un actor formal lo que contradice de manera radical la condición fundamental de los recicladores en Colombia, la de la informalidad. En la entrevista con el ex – magistrado Henao, él hace notar esta situación al firmar que “normativamente hablando, existen estas tensiones. Los recicladores hacen parte de la economía informal y prestan un servicio público que por generaciones no ha sido reconocido. La Ley 142 de 1994 regula los servicios públicos, pero desde las dinámicas de la economía formal. Por ello, necesariamente se generarán tensiones ineludibles, las cuales han sido mencionadas por la Corte en providencias como el Auto 366 de 2014, numeral 19” (Romero, 2015e).

En definitiva, es preciso formular con claridad el concepto de reciclador de oficio con el propósito de focalizar de manera idónea la política pública. De partida se sugiere agregar al concepto la calidad de encontrarse en *condiciones de vulnerabilidad*. Tras realizar este estudio se propone una con base en las características propuestas para efectos de este análisis en el numeral 2.1. como: “Reciclador de oficio en condición de vulnerabilidad es la persona natural o jurídica que realiza la labor de reciclaje como fuente principal de sustento, demostrada mediante una relación comercial constante con bodegas o industrias, con rutas y horarios establecidos, y cuya actividad se desarrolla en el marco de sistemas informales”.

Un segundo punto de tensión tiene que ver con la claridad sobre el cómo y el hasta cuándo de las acciones afirmativas. Para Padilla, “las acciones afirmativas tienen que darse dentro del sistema. Por ejemplo: ayudar a mejorar los vehículos de recolección; apoyar la visibilización (que todos los recicladores tengan sus uniformes); continuar con la promoción del proceso de organización”. En su opinión el pago por tarifa no debe entenderse como una acción afirmativa sino como un derecho (Romero, 2015a). La UAESP, por su parte, considera que es necesario definir una población la cual *en un momento* fue objeto de una política, esta no puede extenderse indefinidamente y por ello la apuesta de la Administración en la actualidad es incluir en el RURO, en la medida de lo posible, a todos los que hoy se desempeñen en la actividad del reciclaje; esto hasta el mes de diciembre del presente año, momento en el que se cerraría el RURO quedando entonces definida la población objeto de las acciones afirmativas (Romero, 2015d).

“Según la jurisprudencia de la Corte, las acciones afirmativas –en cualquier ámbito– persisten hasta tanto las situaciones de desventaja de determinados grupos humanos sean solventadas o superadas. Por eso mismo han de ser efectivas y generar cambios, ya que no pueden equiparse con privilegios. Esto implica que se trate de acciones dinámicas que obedezcan a contextos específicos, pero que siempre han de tener un efecto concreto para morigerar la situación sobre la cual se espera incidir. En el caso de los recicladores, el trabajo y el acceso seguro y cierto a los residuos sólidos, al igual que el apoyo a las estructuras organizativas que tienen –no como fin en sí mismo considerado, sino como

medios para superar la situación de desventaja en que sobreviven- son algunos de los elementos centrales de estas acciones afirmativas que, por lo mismo, distan de las medidas asistenciales que, no sobra decir, tampoco repugnan a los principios del Estado Social de Derecho, pero que son, por los elementos señalados, diametralmente diferentes a las acciones afirmativas” (Romero, 2015e).

Todo lo anterior es razonable pero no supera el tema de conflicto pues en este caso en particular, se da por el hecho de que aquellas personas que se dedican al reciclaje llegan a la actividad por una condición de pobreza; esto implica que mientras las condiciones de pobreza y desigualdad del país y de la ciudad se mantengan, la población es necesariamente dinámica y el reciclaje constituye un sector altamente susceptible a la vinculación de nuevas personas. Además, por cuanto la dinámica social muestra que cuando un sector es objeto de políticas particulares por parte del Estado, hay también una tendencia a querer vincularse a dicho sector. Entonces: la Administración no tiene recursos infinitos y el espíritu de las acciones afirmativas no es que se establezcan de manera indefinida, por ello sería también deseable, establecer criterios en relación con el nivel de ingresos y/o la propiedad de bodegas, entre otros, que permitan identificar en qué momento un reciclador supera la condición de vulnerabilidad, es decir cuándo dejaría de ser sujeto de especial protección.

Un tercer tema de tensión para la Administración, tiene que ver con la configuración misma del sistema y la cadena del reciclaje. En la actualidad, es posible percibir una profundización en el quiebre entre el tradicional *mediador*, la ARB, y otros grupos de su sector. Esto por un elemento que se mencionó anteriormente relacionado con el ascenso de la ARB en la cadena del reciclaje por el cual se ha constituido hoy en bodeguero, ya no solo en reciclador. En ese sentido, la ARB está luchando porque las bodegas se mantengan privadas y se reconozcan como actores de la cadena, los demás recicladores, mantienen la posición tradicional sobre el hecho de que la intermediación es uno de los aspectos que más afecta sus ganancias. La Administración, tendrá entonces que entrar a definir si las bodegas son objeto de especial protección y la manera cómo se vinculan a la política pública.

El cuarto tema de tensión hacia el futuro y, quizá el más relevante, es el que tiene que ver con el conflicto entre la libre competencia y concurrencia y la inclusión de la población recicladora de oficio pues, paradójicamente, aunque es el desencadenante de la dificultad en la puesta en marcha de la política, este no ha sido aún resuelto a pesar de los años y de las acciones adoptadas por los diferentes actores. Y es un tema que pone nuevamente sobre la mesa el debate sobre si el servicio debe ser prestado por públicos o por privados.

Entonces, varias consideraciones al respecto: para los organismos de control y regulación, la ley prevalente es la 142 de 1994 como ley que define la prestación de servicios públicos. En ese sentido, la prestación directa por parte del municipio no es posible. Es necesario abrir el servicio a la competencia. Para la actual Administración, la libre competencia va en total contravía con lo dispuesto por la Corte en relación con la inclusión de la población, por tanto no es posible considerarla. La Corte Constitucional, por su parte, reconoció – aunque solo en los Autos más recientes- que la ley vigente de servicios públicos entra en contradicción con lo dispuesto por la Corte. De manera menos directa lo expresa diciendo que “también resulta importante indicar que la informalidad en la que viven los recicladores y en la que laboran puede generar tensiones con un marco normativo como la Ley 142 de 1994” (Auto 366, 2014). En el mismo sentido se orienta la experta Carolina Montes.

Esto indicaría la necesidad de una reformulación de la ley de servicios públicos, además por otra consideración de carácter vertebral y es el reconocimiento de que, para alcanzar los referenciales globales que apuntan a la eliminación de la pobreza y la sostenibilidad ambiental, es condición ineludible plantear una política orientada al *manejo integral de los residuos sólidos* y no, exclusivamente, a la prestación del servicio de aseo. En ello coinciden la Corte, los expertos, los recicladores.

En principio, esto no debería ser tan complicado, la política tiene unas bases interesantes en el decreto 1713 de 2002 al cual debería volverse en cambio del 2981 de 2013 que para expertos como Montes constituyó un claro retroceso (Romero, 2015f). El primero implicaba ya un paso adelante en la superación de una visión que solo tiene en cuenta la

higiene y la salud pública a otra que trabaja por una gestión integral de los residuos con miras a la sostenibilidad ambiental.

Por lo tanto, con un decreto bien formulado, se hace necesario empezar a obligar, mediante leyes concretas, la adopción de comportamientos en todos los eslabones de la cadena. La realidad indica que los recicladores nunca tendrán acceso cierto y seguro al material, si el generador de residuos no hace la tarea de separar en la fuente; y sus ingresos no se incrementarán, si no se logran acuerdos de comercialización sobre la base de precios justos. Y no se alcanzará una verdadera sostenibilidad ambiental si no se promueve una producción de materiales reutilizables, si no se trabaja por una disminución de los residuos. Es decir, si no se trabaja sobre la cadena en su conjunto.

Ahora, en el corto plazo hay una quinta tensión, -también de importante relevancia para la administración que asumirá en 2016-¹⁰⁸, relacionada con la estructura del sistema que operará el servicio en la ciudad. Lo que se propone como aconsejable es dividir administrativa y operativamente los componentes de la prestación del servicio: no aprovechables y aprovechables. En estos sí están de acuerdo (excepto la actual administración) todos los actores vinculados.

Para los primeros –residuos no aprovechables-, es factible y deseable proponer una licitación dirigida a operadores privados que, con base en áreas de servicio exclusivo, presten el servicio de recolección a los ciudadanos; el tema de cuidado en este punto estaría en repensar el criterio de remuneración pues este no podría estar dado por tonelada dispuesta en el relleno sanitario ya que esto desincentiva el aprovechamiento. Para los segundos, el servicio de recolección y transporte de material de reciclables debería ser asignado directamente a las organizaciones de recicladores. El desafío es diseñar el esquema y criterios de asignación, seguir fortaleciendo las organizaciones de recicladores para que sea a través de estas que se dé la relación con el distrito y no de manera individual,

¹⁰⁸ Recuérdese que el modelo que rige en la actualidad está planteado como transitorio, razón por la cual la Administración entrante tendrá que resolver la manera de estructurarlo en forma tal que se concilien tanto las disposiciones de la Ley 142/1994 con las disposiciones de la Corte Constitucional.

definir las rutas de recolección, construir los centros de acopio. Las ASE's o las localidades pueden ser un buen punto de partida para este caso.

Al final, la apuesta por una política de Basura Cero, ha de ser el objetivo de cualquier administración y no solo en el nivel local sino, por supuesto, en el nivel nacional, para lo cual se requiere de una conjunción de actores. Un punto de partida fundamental en este momento es el marco normativo que promueva el aprovechamiento y no el enterramiento, lo que implica cambiar la mentalidad de los formuladores de la política pública y de quienes tienen a cargo el diseño legal en este tema.

Los anteriores, constituyen algunos de los puntos neurálgicos para la consolidación de la política, esta vez, ya no solo de inclusión de los recicladores sino de la gestión de los residuos en su conjunto. Mientras eso no ocurra cada uno de los actores concernidos en el proceso utilizará, de manera estratégica, los instrumentos dados a su naturaleza en el orden social para defender su *valor* buscando transformar las condiciones que en la situación presente no permiten o bloquean ese *deber ser*, construido a partir de *su visión de mundo*.

Referencias bibliográficas

- Acurio et ál. (Julio de 1997). *Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y El Caribe*. Recuperado el 20 de 01 de 2015, de BID-OMS: <http://www.bvsde.ops-oms.org/cdrom-repi86/fulltexts/bvsacd/scan/dsm.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (30 de 11 de 1994). *Decreto 782*. Recuperado el 04 de 11 de 2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1957>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (15 de Agosto de 2006). *Decreto 312*. Recuperado el 06 de 03 de 2013, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21059>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (10 de Diciembre de 2012). *Decreto 564*. Recuperado el 02 de Junio de 2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50832>
- Aluna Consultores. (Julio de 2011). *Estudio Nacional de Reciclaje Resumen Ejecutivo*. Recuperado el 17 de 01 de 2015, de Compromiso Empresarial para el Reciclaje - CEMPRE-: http://www.cempre.org.co/documentos/servicios/6575-Estudio%20Nacional%20de%20Reciclaje_Resumen%20Ejecutivo.pdf
- Aluna Consultores. (Julio de 2011). *Estudio Nacional del Reciclaje y los Recicladores: Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia*. Recuperado el 06 de Abril de 2015, de Universidad Distrital: <http://comunidad.udistrital.edu.co/viverosepara/files/2013/07/HISTORIA-DEL-RECICLAJE-VERSION-FINAL-AGOSTO-1-2011.pdf>
- Castro, F. (03 de 2014). *Informe Caraterización de la Población Recicladora en la Ciudad de Bogotá*. Recuperado el 21 de 10 de 2014, de Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP): http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/InformeCaracterizacionpoblacinrecicladoradeoficio2014.pdf
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico. (19 de 07 de 2015). *Resolución 720*. Recuperado el 02 de 08 de 2015, de Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico: http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/3.-resolucion-cra-720-de-2015-firmada_1.pdf
- Congreso de Colombia. (11 de 07 de 1994). Recuperado el 05 de 07 de 2015, de Ley 142: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>
- Congreso de Colombia. (29 de 12 de 2000). *Ley 632*. Recuperado el 28 de 02 de 2013, de Alcaldía De Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4632>
- Congreso de Colombia. (12 de Julio de 2013). *Ley 1641*. Recuperado el 04 de Abril de 2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53735>
- Corredor, M. (Enero de 2010). *El Sector Reciclaje en Bogotá y su región: oportunidades para los negocios inclusivos*. Recuperado el 27 de 01 de 2015, de FUNDES:

http://www.mapeo-rse.info/sites/default/files/El_sector_reciclaje_en_Bogota_y.pdf
Corte Constitucional. (2003). *Sentencia T-724*. Recuperado el 05 de Mayo de 2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11617>
Corte Constitucional. (2010 de 30 de 2010). *Auto 268*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de Corte Constitucional:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a268-10.htm>
Corte Constitucional. (19 de Diciembre de 2011). *Auto 275*. Recuperado el 22 de 05 de 2015, de Corte Constitucional:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>
Corte Constitucional. (19 de Abril de 2012). *Auto 084*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de Corte Constitucional:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2012/A084-12.htm>
Corte Constitucional. (28 de 11 de 2014). *Auto 366*. Recuperado el 04 de 07 de 2015, de Corte Constitucional:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A366-14.htm>
El Espectador. (3 de Noviembre de 2012). *El Espectador*. Recuperado el 31 de Mayo de 2015, de Dinero, Política y Canecas:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/dinero-politica-y-canecas-articulo-385119>
El Espectador. (10 de Diciembre de 2013). *El Espectador*. Recuperado el 06 de 06 de 2015, de El Esquema de aseo por el que destituyeron a Petro:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-esquema-de-aseo-el-destituyeron-petro-articulo-463434>
El Espectador. (2013/12/09). *Texto de la decisión del procurador General destituyendo al alcalde Petro*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de El Espectador:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/texto-de-decision-del-procurador-general-destituyendo-a-articulo-463102>
El Espectador. (2013/12/10). *Estratos cinco y seis están a favor de la destitución del alcalde Petro*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de El Espectador:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/estratos-cinco-y-seis-estan-favor-de-destitucion-del-al-articulo-463425>
El Espectador. (2013/12/11). *Eurodiputados expresan a Santos su "preocupación" por destitución de Petro*. Recuperado el 03 de 06 de 2015, de El Espectador:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/eurodiputados-expresan-santos-su-preocupacion-destituci-articulo-463502>
El Espectador. (2013/12/11). *Fiscalía realiza inspección a la Procuraduría tras fallo contra Gustavo Petro*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de El Espectador:
<http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-realiza-inspeccion-procuraduria-tras-fallo-con-articulo-463499>
El Espectador. (2013/12/11). *Partido Conservador sale en defensa del Procurador en caso Petro*. Recuperado el 04 de 06 de 2015, de El Espectador:

- <http://www.elespectador.com/noticias/politica/partido-conservador-sale-defensa-del-procurador-caso-pe-articulo-463389>
- El Espectador. (2014/04/23). *Santos restituye a Petro como alcalde de Bogotá*. Recuperado el 04 de 07 de 2015, de El Espectador:
<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/santos-restituye-petro-alcalde-de-bogota-articulo-488334>
- El Tiempo. (2013/12/09). *Reacciones: Preocupa el rumbo de Bogotá tras destitución de Petro*. Recuperado el 04 de 07 de 2015, de El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13269655>
- El Tiempo. (2014/04/10). *Medidas cautelares de la CIDH son vinculantes: presidente de la Corte*. Recuperado el 04 de 07 de 2015, de El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13810015>
- El Tiempo. (2014/09/04). *Luego de dos años, polémico modelo de aseo de Bogotá debe desmontarse*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/bogota/modelo-de-aseo-en-bogota-debe-desmontarse-razones/14486956>
- El Tiempo. (2014/11/21). *Petro reforzará defensa del modelo de aseo, con decisión de Fiscalía*. Recuperado el 04 de 06 de 2015, de El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/politica/justicia/petro-defendera-modelo-de-aseo-tras-decision-de-fiscalia/14867875>
- El Tiempo. (2014/23/01). Recuperado el 04 de 07 de 2015, de Tutela a favor de Petro ordena realizar proceso de revocatoria:
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13399955>
- El Tiempo. (2015/02/13). *CRA tiene 72 horas para reportar tarifas para modelo de aseo de Bogotá*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/bogota/modelo-de-aseo-de-petro-corte-constitucional-se-pronuncia-/15241557>
- El Tiempo. (2015/03/31). *Corte suspende plazo para que Distrito ajuste modelo de aseo*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de El Tiempo:
<http://www.eltiempo.com/bogota/corte-suspende-plazo-para-que-distrito-ajuste-modelo-de-aseo/15493118>
- Equipo Editorial "EL Empaque". (Junio de 2012). *El Empaque*. Recuperado el 31 de Mayo de 2015, de Es hora de que empiecen a mirarnos con buenos ojos: líder recicladores colombianos: <http://www.elempaque.com/temas/Es-hora-de-que-empiecen-a-mirarnos-con-buenos-ojos,-lider-de-recicladores-colombianos+4088113>
- Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. (29 de 04 de 2004). *Boletín: Ciudades para un futuro más sostenible*. Recuperado el 01 de 10 de 2014, de Habitat:
<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1555.html>
- Fabio Castro B, M. C. (03 de 2014). *UAESP*. Recuperado el 21 de 10 de 2014, de Informe "Caracterización de la población recicladora de oficio en Bogotá".:
http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/InformeCaracterizacionpoblacinrecicladordeoficio2014.pdf

- Faure, A. (1995). Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. En e. á. Faure, *En La Construction de sens dans le politique publique: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan.
- Faure, A. et ál. (1995). Avant-Propos. En A. e. Faure, *La construction du sens dans le politiques publiques: Débats autour du référentiel*. Paris, Francia: L'Harmattan.
- Forero, et ál. (12 de 2010). *Líneamientos generales de la política distrital de reciclaje*. (U. Javeriana, Ed.) Recuperado el 20 de 11 de 2014, de slideshare: <http://es.slideshare.net/ReciclajeESAP/lineamientos-generales-de-la-politica>
- GAB Consultores. (Enero de 2008). *Análisis de la producción de residuos sólidos de pequeños y grandes productores en Colombia*. Recuperado el 30 de 04 de 2013, de Comisión de Regulación y Saneamiento Básico de Agua Potable -CRA-: http://www.cra.gov.co/apc-aa-files/36666164373034386433323930303464/dimension_categorizacion_1.pdf
- García, C. M. (2011). Posibilidades y desafíos de las organizaciones solidarias. *Revista Diversitas*, 7(2), 265-280.
- Jobert, B. (1995). Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. En e. á. Faure, *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour d la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan.
- La Silla Vacía. (2012/12/16). *A pocas horas de su Día D, Petro busca a los actuales operadores de las basuras para volverlos a contratar*. Recuperado el 29 de 05 de 2015, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/historia/pocas-horas-de-su-dia-d-petro-busca-los-actuales-operadores-de-las-basuras-para-volverlos-c>
- La Silla Vacía. (s.f.). *Quién es quién: perfil de Eduardo Montealegre*. Recuperado el 03 de 07 de 2015, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/eduardo-montealegre>
- León Paime, E. F. (Junio de 2006). La historia de la empresa Distrital de Servicios de Bogotá: Construcción social de un declive organizacional. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, XIV(1), 135-172.
- León y Holguín. (2004). La acción afirmativa en la Universidad de Los Andes. *Revista de Estudios Sociales*(19), 57-70.
- Martínez y Uribe . (2013). *Evaluación de la implementación de un parque tecnológico en Bogotá*. Bogotá: Escuela de Administración de Negocios.
- Montes, C. (s.f.). El reciclaje en el contexto de la normatividad sobre residuos sólidos en Colombia. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. *Lecturas sobre Medio Ambiente*, 295-317.
- Muller, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. En e. á. Faure, *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de référentiel*. Paris: L'Harmattan.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. (J. F. Jolly, Trad.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Presidencia de Colombia. (6 de Agosto de 2002). *Decreto 1713*. Recuperado el 13 de 02 de 2013, de Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5542>

- Presidencia de la República. (20 de 12 de 2013). *Decreto 2981*. Recuperado el 20 de 02 de 2015, de Alcaldía de Bogotá:
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56035>
- Red Lacre. (2013/12/17). *Nohra Padilla: "La lucha de los recicladores tiene que seguir, esto es sólo un tropiezo"*. Recuperado el 02 de 06 de 2015, de Alianza Global de Recicladores: <http://globalrec.org/es/2013/12/17/nohra-padilla-la-lucha-de-los-recicladores-tiene-que-seguir-esto-es-solo-un-tropiezo/>
- Romero Amaya, M. C. (03 de 12 de 2012). *Basura, reciclaje y recicladores*. Recuperado el 01 de 10 de 2014, de Razón Pública:
<http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3445-basuras-reciclaje-y-recicladores.html>
- Romero Amaya, M. C. (07 de 01 de 2013). *Razón Pública*. Recuperado el 01 de 10 de 2014, de Las basuras como política: del dicho al hecho:
<http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3491-las-basuras-como-politica-del-dicho-al-hecho.html>
- Romero Amaya M.C. 2015. Entrevista realizada a Alejandro Gualy, Expero Comisionado CRA el 23 de julio de 2015).
- Romero Amaya M.C. 2015. Entrevista realizada a Juan Carlos Henao Pérez, x - Magistrado Corte Constitucional, ponente del Auto 275 de 2011 el 17 de agosto de 2015.
- Romero Amaya M.C. 2016. Entrevista realizada a Carolina Montes, Experta en temas legales sobre manejo de residuos sólidos el 19 de agosto de 2015).
- Romero Amaya M.C. 2015. Entrevista realizada a Nohora Padilla, Directora Asociación de Recicladores de Bogotá el 21 de julio de 2015.
- Romero Amaya M.C. 2015. Entrevista realizada a Ruth Maritza Quevedo, Subdirectora Aprovechamiento UAESP el 03 de agosto de 2015).
- Romero, L. (22 de 08 de 2015). Director Entidad Medioambiental de Recicladores. (M. C. Romero, Entrevistador)
- Semana. (2012/12/15). *Nuevo modelo de aseo y la era del reciclaje*. Recuperado el 03 de 06 de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-modelo-aseo-del-reciclaje/325360-3>
- Semana. (2013/12/11). *La estrategia legal a favor de Petro*. Recuperado el 04 de 07 de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/petro-la-denuncia-ante-comision-interamericana-de-derechos-humanos/367850-3>
- Semana. (2014/08/30). *¿Qué pasó con las decisiones del Consejo de Estado?* Recuperado el 04 de 07 de 2015, de Semana: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-paso-con-las-decisiones-del-consejo-de-estado/401055-3>
- Terraza y Sturzenegger. (2010). *Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales: Tres casos de estudio en América Latina*. Recuperado el 26 de 01 de 2015, de BID: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5424/Din%C3%A1micas%20de%20Organizaci%C3%B3n%20de%20los%20Recicladores%20Informales..pdf?sequence=1>
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (Noviembre de 2012). *Documento Basura Cero*. Recuperado el 29 de 05 de 2015, de Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos:

http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/BasuraCero/DocumentoBasuraCero.pdf

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (25 de 02 de 2013). *Resolución 61*. Recuperado el 14 de 06 de 2015, de Alcaldía de Bogotá:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52101>

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (2015). *Plan de Inclusión. Avance Segundo Trimestre 2015*. Bogotá.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. (s.f.). *UAESP*. Recuperado el 31 de Mayo de 2015, de

http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/normatividad/Recuento%20historico%20de%20la%20EDIS%20a%20la%20UAESP.pdf