

CAPÍTULO 4
INCLUSIÓN DE RECICLADORES EN EL ESQUEMA
DE ASEO. TENSIONES Y DIFICULTADES DEL PROCESO
DESARROLLADO ENTRE EL 2012 Y EL 2015
EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ: UN ANÁLISIS DE POLÍTICA
PÚBLICA A LA LUZ DE MULLER, JOBERT Y FAURE¹

MARÍA CLAUDIA ROMERO AMAYA

INTRODUCCIÓN

El establecimiento de un esquema de aprovechamiento vinculado al servicio de aseo en una ciudad como Bogotá, que incluya a la población recicladora de oficio –entendida

1 El presente texto es un subproducto del trabajo de investigación elaborado por la autora para la obtención de su título de magíster en gobierno y políticas públicas en la Universidad Externado de Colombia. Abarca el período comprendido entre 2012 y 2015 y no da cuenta de los avances que han tenido lugar en fecha posterior. En consecuencia, se aclara que el presente estudio tomó 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– al momento de realizar la investigación, 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. Algunas partes fueron re-estructuradas, otras re-escritas, pero en su mayoría son extractos tomados literalmente del texto de la tesis. Para quienes estén interesados en conocer más detalles sobre el proceso se recomienda leer la tesis completa, disponible en el repositorio de la biblioteca de la Universidad Externado de Colombia.

esta como la persona natural o jurídica, en condición de vulnerabilidad 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, cuya actividad se desarrolla en el marco de sistemas informales y que puede o no pertenecer a una organización (con base en Terraza y Sturzenegger, 2010)–, no es posible sin la vinculación del gobierno local, en lo relativo a la operación; y del gobierno nacional, en el ámbito de la normatividad. El sistema de aseo en manos exclusivas de privados no garantiza la participación de dicha población. Esta situación pone en contradicción valores y/o normas² aceptados por los bogotanos: el aprovechamiento de residuos y sus positivas consecuencias sobre el ambiente sano, la inclusión social y la libre competencia.

Es esta la circunstancia que ha impedido el establecimiento de una política pública de inclusión de recicladores en el servicio de aseo de la ciudad y cuya tensión más fuerte se vivió en los años 2012 a 2015, durante la administración del exalcalde Gustavo Petro.

Entender la naturaleza de dichas tensiones constituye el objeto del presente estudio, las cuales se analizarán bajo la lupa de los postulados de Muller, Jobert y Faure³ a propósito

-
- 2 De acuerdo con MULLER (2010, p. 117) los valores son “las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo que es deseable o lo que está por descartar (...) y las *normas*, definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado”.
 - 3 MULLER (2010), contribuye con una teoría sobre la incidencia que tiene la construcción de referenciales 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

de la construcción de referenciales en política pública. Se busca responder a la pregunta sobre ¿por qué, a pesar de las constantes reivindicaciones de los recicladores y de los mandatos de la Corte Constitucional, el intento del exalcalde Petro por crear un sistema público que incluyera a los recicladores en el esquema de aseo de la ciudad generó tensiones fuertes que lo condujeron al fracaso?

Se parte de la premisa de que la implementación de una política pública de inclusión de recicladores en Bogotá, si bien 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 ha sido posible por la intervención de otros actores que, en defensa del mercado y la libre competencia, como principio establecido por el marco jurídico y legal en la prestación del servicio de aseo, se oponen a la realización de sus expectativas.

Es decir, no ha sido posible por el choque que se produce entre un referencial global, la libre competencia, y uno sectorial, la inclusión de los recicladores en el servicio de aseo de la ciudad. Esto, a pesar de que, al menos en el ámbito de los valores, existe consenso sobre el aprovechamiento de residuos y sobre la inclusión de poblaciones vulnerables. En otras palabras, existen consensos sobre estos dos últimos referenciales, pero contradicciones dentro de ellos⁴.

Para lograr el objetivo se desarrolló una metodología de carácter primordialmente cualitativo y se utilizaron distintos instrumentos de investigación, entre ellos la metodología de investigación documental a través de fuentes primarias

que le impone el tener que responder tanto a electores como a segmentos de la oposición.

4 Para una mejor comprensión sobre los conflictos *sobre* el referencial y *dentro* del referencial, véase JOBERT (1995) y MULLER (1995).

y secundarias, y la realización de entrevistas con actores relevantes en el proceso. 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.

El texto se presenta en cuatro partes. En la primera se plantea el debate que existe sobre la pertinencia de que el servicio de aseo sea prestado por actores privados o públicos y las consecuencias que cada una de estas opciones tiene para la inclusión formal de los recicladores en dicho esquema. Es decir, se concentra en la tensión que se presenta entre dos referenciales globales: libre competencia y concurrencia e inclusión social. La segunda parte, revisa el proceso de posicionamiento de la población recicladora en la sociedad, sus reivindicaciones, organización y actuaciones. También se ocupa del surgimiento de la Asociación de Recicladores de Bogotá –ARB– y su papel como mediador. La tercera, da cuenta de la efectividad de la mediación de la ARB que se concretó con la participación de la Corte Constitucional como coadyuvante en la consolidación del referencial sectorial. La cuarta parte ilustra al lector sobre los elementos principales de la política pública que resulta de la mediación, de la consolidación del referente sectorial y relata las tensiones que se generaron entre los actores a propósito de su implementación. Se ocupa entonces de revisar la tensión entre referenciales globales y sectoriales, y de las dificultades que comporta la formulación de políticas públicas dada la presencia de segmentos rivales, en particular cuando se trata de políticas emprendidas por mandatarios locales. El texto cierra con un acápite de consideraciones finales.

1. EL MERCADO COMO REFERENTE EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE ASEO: ¿MODELO EXCLUYENTE?

La aceptación del mercado como referente del esquema de prestación del servicio de aseo supone la revisión de dos

asuntos. El primero, la tensión que genera la transición de un referencial global a otro; para el caso, el paso de un concepto de servicio público de aseo ligado a la higiene y la salud pública a uno orientado a la gestión adecuada de los residuos con inclusión formal de todos los actores que hacen parte de la cadena.

El segundo, una configuración del sistema de aseo que, con base en consensos sociales respecto al mercado y la libre competencia, referente global del momento, excluye a los recicladores, creando un conflicto con el referente sectorial construido a partir de sus reivindicaciones sobre la vinculación formal a dicho servicio.

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

Desde la segunda perspectiva, la de la gestión ambiental, se entendió que los residuos⁵ no solo tenían que ver con la higiene y la salud pública sino con los impactos que la disposición generaba. Y es de allí de donde surge el concepto de *gestión integral de los residuos sólidos*.

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* (cursiva fuera

5 El presente estudio se concentrará en los *residuos sólidos inorgánicos aprovechables*, en adelante *material potencialmente reciclable –MPR–* de origen domiciliario y comercial, según se definen en el Decreto 1713 de 2002. Esto, por cuanto son este tipo de residuos los involucrados en la política pública de inclusión de recicladores.

de texto) y disposición final de los mismos. La segunda perspectiva incluye entonces el tema del aprovechamiento o reciclaje⁶ lo que “implica el procesamiento de materiales con el fin de transformarlos en nuevos productos (...)” (Montes, s.f., p. 301).

Sobre este entendido, dos temas ameritan reflexión. 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.

1.1. 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 365.

Estudios como el de Acurio *et al.* (1997) exponen que, desde una perspectiva de eficiencia financiera, resulta conveniente la prestación de servicios por parte de privados. No obstante, el mismo estudio, Acurio *et al.* (1997) y otros como los de Aluna Consultores (2011), Forero *et al.* (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.

6 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. Véase Decreto 1713 de 2002.

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 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 las transformaciones del sistema de aseo en la ciudad de Bogotá en donde se hizo el tránsito de un esquema público de prestación del servicio a un modelo concesional⁷.

Bajo el amparo de la Ley 142, expedida en 1994, sobre el régimen de servicios públicos domiciliarios, la administración de la capital liquidó la empresa pública que tenía a cargo el manejo de los residuos y amplió al 100% la cobertura en la prestación del servicio por parte de las empresas privadas, después de un proceso de contratación por concesión.

El proceso de privatización vinculó tres elementos que configurarían un escenario claro para la exclusión de los recicladores: i) 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; ii) Configuración de Áreas de Servicio Exclusivo –ASE–⁸ lo que indica que los concesionarios tienen el deber y la potestad “exclusiva” de recoger “todo”

7 En Bogotá, la prestación del servicio público de aseo estuvo en manos de la Empresa Distrital de Aseo –EDIS– entre los años 1958 y 1993, momento en el cual pasó a manos de empresas privadas contratadas por concesión. Para un análisis más detallado de la estructuración, desarrollo y decaimiento de la EDIS se recomienda consultar LEÓN PAIME (2006, pp. 135-172).

8 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).

tipo de material en el área o áreas que le son asignadas; iii) Principio de libre competencia y concurrencia⁹, 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 una 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”.

Sobre este punto, García (2011), Martínez y Uribe (2013), Forero *et al.* (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, a juicio de las propias organizaciones, claramente insatisfactoria.

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.

9 El principio de libre competencia y concurrencia se define en la Ley 632 de 2000.

Cualquier intento de organización por parte de los recicladores, bajo el esquema descrito, no encontraría terreno para la realización de su actividad. Estas afirmaciones 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.

Terraza y Sturzenegger, en su estudio de 2010, señalan por ejemplo tres casos brasileros en los que por vía legal se favorece la participación de los recicladores en la recolección y transformación de residuos. En Bogotá, por el contrario, como se afirmó antes, las licitaciones presentan fuertes restricciones para su participación. 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, pp. 12-13); 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).

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 Sturzenegger (2010) se muestra cómo en los tres casos brasileros, el componente de reciclaje, o está en manos del municipio, o se hace con un apoyo importante de su parte¹⁰. En el mismo sentido, en el estudio de Acurio *et al.* (1997) se mencionan ejemplos positivos de la existencia de centros de reciclaje en São Paulo, Buenos Aires, Cali, Lima, Santiago de Chile, México, Ciudad Juárez y Belo Horizonte, pero se advierte que la mayoría de ellos son subsidiados

10 Para mayor conocimiento sobre las experiencias de las tres ciudades ver TERRAZA y STURZENEGGER (2010) *Dinámicas de organización de los recicladores informales: Tres casos de estudio en América Latina*.

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

1.2. Reciclaje y aprovechamiento: los fantasmas del sistema

Colombia es uno de los países de la región que cuenta con mayores avances en el campo de la política pública (Acurio *et al.*, 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.

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* a la *gestión de los residuos en su conjunto*.

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 una real gestión integral, además de que la confi-

guración 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-, aunque existe la política, 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 al.*, 2010; Acurio *et al.*, 1997). El reciclaje tampoco 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 (...)” (2011, p. 5).

En el segundo caso –la ausencia del reciclaje en la estructuración del sistema de aseo–, podría explicarse por el hecho de que tan solo recientemente¹¹ 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 al.*, 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

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

generación de residuos, separación, recolección, transporte y disposición diferenciada de materiales, no se había contemplado hasta muy recientemente. 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 pre-transformación (Forero *et al.*, 2010).

El otro, se refiere a la forma cómo para el momento de realización del presente estudio, se encontraba diseñada la tarifa de aseo, la cual no reconocía un componente que permitiera 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), el reciclador asume el costo de todas las actividades antes mencionadas¹².

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 de mercado que excluyen al reciclador de la actividad e impiden su formalización.

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.

12 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 revalúa cuando se pasa de garantizar higiene y salud a gestión integral de los residuos, pero, sobre todo, se revalúa 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 2002, cuando la Asociación de Recicladores de Bogotá–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 en la capital.

2. ACTUACIÓN DE LA ARB Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: LA CONFIGURACIÓN DEL REFERENCIAL SECTORIAL

En el marco de la situación descrita, se gestó un movimiento a partir del 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 emprendió 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*; lo que consolidó a la Asociación de Recicladores de Bogotá–ARB– como *mediador*¹³.

13 ¹⁴ 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, p. 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

2.1. El reciclador y su reposicionamiento en la sociedad

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.

Bajo el impulso de organizaciones sociales ambientalistas y de fundaciones de carácter social, surge un movimiento reciclador en algunas ciudades de la región latinoamericana –en Colombia, las primeras organizaciones aparecen en Manizales, Itagüí y Bogotá–. Los recicladores 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 indignancia”¹⁴. Este es el reconocimiento inicial que da origen a la reivindicación de sus derechos¹⁵.

En Colombia, la organización de los recicladores contó, en particular, con el acompañamiento de la Fundación Social, organización 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

de canal para recomponer la estructura social mediante la transformación de una situación que busca poner en valor la identidad de un grupo social en la sociedad.

- 14 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, en cabeza de la autora del presente texto quien ocupaba el cargo de directora del Programa Distrital de Reciclaje en la Uaesp.
- 15 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.

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, pp. 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. En la década del 90, la construcción de la identidad del reciclador y la configuración de sus reivindicaciones se vieron reforzados por cambios institucionales de nivel macro que tuvieron lugar en el país.

En primer lugar, los cambios de la política económica tras la adopción del modelo neoliberal, implicaron la apertura al comercio internacional y trajeron, en consecuencia, mayor competencia en la comercialización de los materiales reciclados; y, en paralelo, los procesos de privatización de los servicios públicos, que dejaron 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, ya mencionada, que dejaba

sin protección al eslabón primario de la cadena, el de los recicladores (Aluna Consultores, 2011, p. 16).

En segundo lugar, un cambio –esta vez en el orden político– producto de la nueva carta constitucional del año 91 en la que se 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 se convertirían, la primera de ellas, en la herramienta central utilizada por los recicladores para la reivindicación de sus derechos.

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, pp. 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* (cursivas fuera de texto). 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 acuerdos ante los *concejales municipales* para lograr la inclusión de sus asociados a los sistemas de protección social, a los servicios de vivienda, educación y otros (...) 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 (Aluna Consultores, 2011, p. 14).

Unos años más tarde, y ya sin apoyo de la Fundación¹⁶, la ANR tuvo 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.º 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 a vivienda, salud y educación. La Ley se reglamentó mediante el Decreto 2395 de 2000, pero en la práctica se ha limitado, exclusivamente, a lo relativo a la condecoración del reciclador del año.

En 2003, se realizó el Primer Congreso Nacional de Reciclaje, convocado directamente por la ANR con el apoyo del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, en donde por primera vez participaron 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.

16 En 1998 la Fundación Social retiró su acompañamiento al considerar que, tras una década de fortalecimiento de las organizaciones, estas ya estaban preparadas para continuar sin su apoyo.

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; Álvarez 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 acontecimientos 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.

Sus aspiraciones quedan demostradas en las acciones judiciales interpuestas ante distintos organismos, dentro de las cuales las más notables son la acción de tutela del 2002 y la acción de cumplimiento de 2011 (sobre las cuales se volverá con profundidad en el acápite a continuación) 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. 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. Para el 2015, la ARB formaba parte de la ANR y su líder ocupaba 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 (cursiva 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 nivel¹⁷, 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 1996, la ARB, constituida ya para entonces como organización de segundo nivel que agrupaba cuatro organizaciones de base, decidió impulsar un proceso masivo de organización por el cual logró 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 asociadas 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 el momento de realización de la investigación, contaba con 19 organizaciones de base asociadas

17 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.

que vinculaban a aproximadamente 4000 recicladores¹⁸ y manejaban 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 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

18 El dato aportado por la presidenta de la ARB está muy lejos del arrojado por el censo realizado en 2012 por la Universidad Distrital 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.

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, p. 41).

Pero, claramente, la actuación más significativa en su liderazgo gremial, está relacionada con la acción de tutela interpuesta en el 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 afirmativas¹⁹ (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.

Por todo lo anterior, la ARB ha sido reconocida 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

19 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, p. 57).

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 judiciales²⁰.

No obstante, su liderazgo ha tenido 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– afirmó que “Nohra Padilla no representaba al gremio porque tenía 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). De acuerdo con sus declaraciones hay otras 25 organizaciones que trabajan con el Distrito y que también chocan con la ARB.

Sobre la fragmentación entre las organizaciones 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), y también Ruth Maritza Quevedo, subdirectora de aprovechamiento de la Uaesp, quien afirmó que “ellos

20 Véase en *Semana* (04/16/2013), “Reconocimiento a la dueña del reciclaje”; en *El Tiempo* (22/07/2006), “Historia de una mujer que creció escarbando basuras y hoy es líder de los recicladores”; en *El Espectador* (03/11/2012), “Dinero, política y canecas”; en Caracol Radio (23/10/2012), “No tenemos clara la propuesta del Distrito frente al Reciclaje: Nohra Padilla”; entre muchos otros.

no se entienden como gremio, tienen muchas rivalidades. Nohra tiene el liderazgo de unos 1000 recicladores y es reconocida en el gremio. Hay varios líderes de pequeños grupos y muchos independientes que están fuera del proceso” (Romero, 2015d).

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 constataba en su momento, en la relación tensa que se apreciaba entre la ARB y otras asociaciones de recicladores y entre la ARB y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –Uaesp–.

No obstante, independientemente de las razones que aducían las organizaciones, la realidad es que la ARB, al momento de realizar esta investigación, continuaba teniendo el protagonismo y era la voz de los recicladores frente al gobierno y a la sociedad. Además, las entidades del gobierno, tal y como se señaló arriba, reconocían que aun cuando había rupturas al interior del gremio, alrededor de Padilla se mantenían las mayores cohesiones.

Es por ello que en este análisis se reconoce a 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.

3. EFECTIVIDAD DE LA MEDIACIÓN:

LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La efectividad de la mediación se concreta con los resultados de las acciones de tutela interpuestas y en donde la Corte Constitucional se observa como un actor que entra a participar en el proceso contribuyendo a la construcción del referencial sectorial.

3.1. Licitación del 2002 y la Sentencia T-724 de 2003

La primera acción de tutela interpuesta por la ARB tuvo como resultado la Sentencia T-724 de 2003 de la Corte Constitucional que aun cuando no echó para atrás la adjudicación de los contratos, sí planteó en su parte resolutive lo que en adelante sería el instrumento de apoyo a las reivindicaciones de los recicladores.

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 n.º 01 de 2002, respecto de los recicladores de Bogotá (Sentencia T-724, 2003).

Así pues, la inclusión de este párrafo, ha sido un “triumfo” en la medida en que los recicladores obtuvieron un reconocimiento político como actores de un servicio público y abrieron el camino hacia la construcción del referencial sectorial. No obstante, el referencial aún no se concretaba, pues a la Administración solo se le pidió la realización de acciones afirmativas para evitar vulneraciones en el futuro. Esto 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.

A partir de este momento, el problema derivó de la coexistencia de dos referenciales, la libre competencia como referente global y la inclusión de recicladores de oficio como referente sectorial, coexistencia que no parece inicialmente compatible y que conduce, nuevamente siguiendo la teoría, a un conflicto entre referenciales²¹.

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 acápites, la vinculación de la población recicladora al esquema de prestación del servicio de aseo (el Anexo 1 muestra la estructuración del Decreto). 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.

Sin embargo, 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

21 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.

de las concesiones para la prestación del servicio de aseo, cuyos contratos se vencían en 2010.

3.1.1. La licitación del año 2010 y el Auto 275 de 2011

La nueva licitación tiene, en términos de la definición del referencial sectorial, un antecedente importante: el Auto 268 de 2010. 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.

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 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 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –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 (cursiva 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 contrato²². 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 cerró el proceso licitatorio con la recepción de 13 propuestas. El Anexo 2 muestra la síntesis de las mismas.

Sin embargo, el 18 de agosto siguiente, tras la nueva demanda por acción de cumplimiento interpuesta por Nohra Padilla, la Corte Constitucional, mediante Auto 183, ordenó a la Uaespp 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

22 Esto se deduce de los ítems presentados por los proponentes, según consta en el Acta de cierre de la licitación.

por un año más, la Uaesprocedió 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 que cada uno tenía asignada desde 2003²³.

El resultado de la revisión da lugar al Auto 275 de 2011 proferido por la Corte Constitucional en la que se concede la razón a la directora de la ARB dejando sin efecto la licitación. Los puntos más importantes que pueden extraerse del Auto son: i) las propuestas no reflejaban con claridad la participación de las organizaciones de recicladores como socios, cada proponente lo interpretó como consideró y no era constatable la real dignificación del trabajo del reciclador; ii) las propuestas reflejaban una participación accionaria a los recicladores, más orientada a obtener puntos dentro del proceso de licitación que a constituir una real acción afirmativa; iii) se establecían unas rutas de reciclaje que estarían a cargo de los recicladores y a las que ellos accederían compitiendo libremente, pero al mismo tiempo se mantenía la obligación a los operadores privados de recoger “todo” el material que se encontrara dentro del área que le fuera asignada. Es decir, el reciclador tendría que seguir buscando el material en las calles, compitiendo entre ellos y con los operadores privados, de la misma manera como lo venía haciendo hasta la fecha; iv) si bien en la tarifa de aseo se establecía un porcentaje para remunerar el material potencialmente reciclable, MPR, no se establecía cómo este sería trasladado a los recicladores, se entendía que este sería apropiado por los operadores privados, así los recicladores derivarían su sustento de la venta del material, como siempre lo han hecho.

23 Recuérdese que desde los años 90 ha sido criterio central del esquema de prestación del servicio de aseo, el establecimiento de Áreas de Servicio Exclusivo –ASE–.

El estudio de los hechos arroja al menos cuatro elementos interesantes para el análisis desde la perspectiva teórica.

En primer lugar, se ha afirmado en este texto que la ARB es el mediador en este proceso de construcción de referencial, pero no puede dejarse de lado el papel que juega la Corte como coadyuvante en el cierre del proceso de construcción del referencial. Entonces, ¿por qué se afirma que la ARB es el mediador y no la Corte Constitucional?

De acuerdo con Jobert (1995) la mediación en la construcción de referenciales de política pública abarca dos dimensiones: la cognitiva-normativa; y la toma de la palabra (producción de significación)-toma de fuerza (campo de poder). A propósito de la primera dimensión, la ARB trabaja sobre lo cognitivo, en la medida en que son ellos quienes mediante sus alegatos describen la situación que en el presente vive la población recicladora; y en cuanto a lo normativo porque se encargan de establecer un deber ser, cómo debería cambiar la situación, de acuerdo con su visión de mundo²⁴. Con respecto a la segunda dimensión, nuevamente es la ARB quien se ubica en la toma de palabra (producción de significación) cuando asume la representación del sector y toma la vocería. Pero, en relación con la toma de fuerza (el campo de poder) vendría a ser la Corte el actor que entra a cerrar el proceso de mediación, en tanto es la 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, el papel de la Corte se complementa con un análisis a partir de la adaptación de las tesis de Jobert (1995) sobre la existencia

24 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.

de un *Estado fragmentado*²⁵, puesto que la Corte, como parte del Estado, contraviene las decisiones de “otra” parte del Estado, la Administración distrital en este caso. Solo que 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 de 2010, según lo expuesto arriba, no generaban cambios 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

25 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*.

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 de 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 mundo. Por ello, las peticiones reiteradas ante la Corte. Y esta, por su parte, mediante las decisiones adoptadas en el Auto 275, concreta dicha aspiración.

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 ser-

vicio 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 remunerar 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 reciclaje²⁶.

Es decir, la Corte, por medio de sus mandatos, concluye la construcción del 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 MPR.

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.

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

4. CAMBIOS EN LA POLÍTICA, ESTADO FRAGMENTADO Y TENSIONES ENTRE LOS ACTORES

La nueva política pública diseñada para el manejo de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá y las dificultades en su proceso de implementación generaron un choque de posiciones que ponía de manifiesto las tensiones que un gobernante enfrenta cuando diseña y pone en marcha políticas públicas en lo local, en donde, de acuerdo con Faure (1995), se “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” (p. 73).

4.1. 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.

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”* (cursivas fuera de texto).

De manera resumida, el modelo del servicio, en su componente complementario de aprovechamiento, 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.

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 pre-transformación.

- 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 tomó una serie de decisiones que se explican a continuación.

4.1.1. 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 Corte²⁷ y en los meses que restaban para el vencimiento de los contratos no era posible prepararlo.

Ante esta situación, 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 preparaba la licitación en la cual participarían, además de los privados, la mencionada empresa pública²⁸.

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

27 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.

28 Ver Decreto 564 de 2012.

privados y celebró con ellos contratos directos distribuyendo las distintas zonas de la ciudad.

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. Según datos a 15 de junio de 2015, Aguas de Bogotá cubría el 52% de la ciudad; los operadores privados –Lime, Aseo Capital y Ciudad Limpia– prestaban el servicio en el restante 48%; 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 y, por ende, desincentivaba el reciclaje. En ese momento fueron contratados “por operación”, es decir, tenían calidad de contratistas y recibían un monto fijo mensual. iii) la facturación, según lo explicó Gualy, experto comisionado de la CRA, estaba a cargo de la Empresa de Acueducto; cada operador –Lime, Aguas de Bogotá, Ciudad Limpia y Aseo Capital– le facturaba al Acueducto (Romero, 2016c).

El anterior esquema garantizó el servicio de recolección domiciliaria de residuos desde el 2012 hasta junio de 2015, momento en que se cierra la presente investigación.

En relación con los recicladores, mediante la Resolución 061 de 2013, se crearon dos sistemas: el Registro Único de Recicladores de Oficio, Ruro, y el Registro Único de Organizaciones de Recicladores, Ruor.

El Ruro estaba orientado a los recicladores de forma individual y tomaba como base el censo realizado por la

Universidad Distrital en el 2012. En 2013, se expidieron las resoluciones 119 y 388 en las cuales se estableció el procedimiento para la remuneración de los recicladores²⁹:

– Para poder percibir el reconocimiento económico, los recicladores de oficio debían pesar el MPR en los puntos de pesaje, públicos y privados, reconocidos por la Administración, y debían diligenciar la planilla de pesaje que para tal efecto proporcionó la Uaesp.

– La remuneración se reconocía sobre el pesaje del material potencialmente reciclable únicamente, es decir, después de la exclusión de los residuos rechazados que serían objeto de Disposición Final en el Relleno Sanitario.

– Los propietarios o administradores de los centros privados de pesaje debían hacer constar por escrito, bajo la gravedad de juramento, que la información suministrada por ellos en planillas sobre cantidades de material potencialmente reciclable recuperadas por recicladores de oficio era veraz, para proceder a la remuneración que refiere la presente resolución.

– El pago a los recicladores se haría una vez cada dos meses, 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 debían 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.

29 Proceso reconstruido a partir de la entrevista realizada a la doctora Ruth Maritza Quevedo, subdirectora de aprovechamiento de la Uaesp.

– Cumplidos los requisitos, la Uaesp autorizaba a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB– para que realizase el pago correspondiente.

– El valor de la recolección y transporte del material potencialmente reciclable se calculaba con base en lo establecido por las resoluciones 351 y 352 de la CRA sobre fórmula tarifaria. Para que el pago se hiciera efectivo, los recicladores que actuaban como persona natural debían encontrarse bancarizados o pertenecer a alguna de las organizaciones de recicladores autorizadas bancarizadas.

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, había 21.048 recicladores inscritos en el Ruro. De ellos 13.346 eran 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 afirmaba haber remunerado 432.071³⁰ 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, pp. 43-44).

El Ruor, por su parte, estaba concebido para las Organizaciones de Recicladores Habilitadas –ORHA–³¹, que se definen

30 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.

31 Al momento de realizar la investigación, algunos recicladores manifestaron no estar 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.

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 Uaesp³² (...). La inscripción en el Ruor sería 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 había extendido hasta el momento de finalizar esta investigación (septiembre de 2015). La razón, de acuerdo con el alcalde, era 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.

Finalmente, el 19 de julio de 2015, la CRA expidió la nueva fórmula mediante Resolución 720.

4.1.2. *Nuevo marco tarifario*³³

La Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico –CRA– tiene dentro de sus competencias legales la de

32 Para conocer las condiciones establecidas para configurarse como Organizaciones de Recicladores, habilitadas por la Uaesp para la prestación del servicio público de aseo en los componentes de aprovechamiento y reciclaje, véase la Resolución 61 de 2013.

33 Este punto se desarrolla con base en la entrevista sostenida con Alejandro Gualy, experto comisionado de la CRA, realizada el 23 de julio de 2015. El experto aclaró que sus opiniones no comprometían a la entidad para la cual trabajaba.

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.

El proceso de consulta y participación se desarrolló entre el 2013 y el 2015, momento en el que finalmente se expide la fórmula tarifaria, pasando por un cambio de decreto sobre prestación del servicio de aseo –el 1713 de 2002, fue reemplazo por el 2981 de 2013– lo que obligó a ampliar el período de participación establecido por la ley; y un 2014 que transcurrió en medio de mesas de discusión a nivel nacional, en donde cada uno de los actores concernidos en los efectos de la fórmula tarifaria, buscaba hacer prevalecer su interés.

Los actores interesados en la fórmula tarifaria fueron: i) las empresas (operadores privados) representados por Andesco, cuya posición era de carácter técnico. Sus principales preocupaciones se concentraban en la adecuada definición de los costos unitarios de la operación, el correcto establecimiento de parámetros y la correcta estructuración de los modelos que se establecen con metodología *Price Cap* o Precio Techo; ii) La Alcaldía, representada por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –Uaespp– que, de acuerdo con Gualy, mostraban una posición marcadamente política orientada a una remuneración directa al reciclador; iii) los recicladores, representados por Nohra Padilla de la ARB, quien velaba porque la tarifa contemplara, efectivamente, un componente para el pago del trabajo que ellos realizan en la actividad de aprovechamiento.

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.

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

TABLA 3: 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, 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 sanitarios (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 césped, 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 césped, tema que se manejaba de la siguiente manera: si la tecnología requerida para el corte de césped 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 si 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, y Resolución 720 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 subsecuente 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 mediados de 2015, los distintos actores involucrados en el tema manifestaron sus posiciones y utilizaron 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.

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

Las reacciones de los actores ante el cambio de modelo se soportan de nuevo en las posturas de los autores sobre la construcción de referenciales en política pública. Por una parte, un ejercicio en el que se indaga por los valores y las normas³⁴ que enmarcan la actuación de los actores en juego, las estrategias que usan y los intereses que los motivan, da cuenta de las tensiones entre referenciales.

Por otra, y ligada a la anterior, 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.

Un tercer aspecto, derivado del precedente, conduce a Faure (1995) y las ya mencionadas dificultades de los gobernantes locales para emprender políticas públicas al tener que enfrentar rivalidades personales, responder a electores y velar por el cumplimiento de la normatividad nacional.

La Tabla 4 muestra un panorama general de las fuerzas a favor y en contra de la transformación del modelo.

34 El análisis a partir de valores y normas acoge los planteamientos teóricos de MULLER y JOBERT (1995) sobre los cuatro elementos del referencial.

TABLA 4: FUERZAS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMBIO DE MODELO

Norma	Estrategia	Propuesta de transformación	Fuerzas en contra del cambio	Valor	Norma	Estrategias
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 años 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.
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.	Sentencia 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 vigente sobre libre competencia en la prestación de los servicios públicos.	Destitución del alcalde e inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Norma	Estrategia	Propuesta de transformación	Fuerzas en contra del cambio	Valor	Norma	Estrategias
La Administración <i>debe</i> acatar los mandatos de la Corte Constitucional.	Invalidación de las demandas penales realizadas contra el alcalde por cambio de modelo.	Diseñar un sistema de asejo 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.	Organismos técnicos de control - Superintendencia de Industria y Comercio	La libre competencia y la libertad de empresa.	La política pública debe ajustarse al régimen legal vigente sobre libre competencia en la prestación de los servicios públicos.	Multas impuestas al alcalde y sus funcionarios y exigencia de revertir el modelo.
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.					
La Administración <i>debe</i> traducir en políticas públicas las órdenes 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.					

Norma	Estrategia	Propuesta de transformación	Fuerzas en contra del cambio	Valor	Norma	Estrategias
Los organismos de control <i>no deben</i> adoptar medidas antidemocráticas.	Expresiones públicas sobre la posición de la Procuraduría.	Diseñar un sistema de aseso 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.	Organismos de control político - concejo de Bogotá	La libre competencia y la libertad de empresa. El adecuado manejo de los recursos públicos.	La política pública debe ajustarse al régimen legal vigente sobre libre competencia en la prestación de los servicios públicos.	Citaciones al Concejo de Bogotá
Los ciudadanos piensan que se <i>debe</i> hacer un manejo adecuado de los residuos con participación de la ciudadanía.			Ciudadanos	La libre competencia y la libertad de empresa. El adecuado manejo de los recursos públicos. La garantía 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.	

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

El análisis plasmado en la Tabla 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. Referentes que a su vez son defendidos, cada uno de ellos, por uno de los segmentos rivales en juego y que corresponden, en algunos casos, con adhesiones o malquerencias políticas e ideológicas.

Los organismos de control acusaban a Petro de que el nuevo modelo violaba la libre competencia y concurrencia; y de que el uso de vehículos no adecuados para el transporte de residuos durante los días del inicio del modelo transitorio, habían puesto en riesgo la salud e higiene de los ciudadanos. Ocurrió en consecuencia que, con base en un argumento legal y uno técnico, el alcalde fue destituido por un período de 15 años.

4.2.1. Un nuevo concepto de eficiencia en la prestación del servicio: excepciones de la norma que admiten prestación directa del servicio

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 (...)”; 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 en desarrollo de esta investigación, 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, solo 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 competencia.*

Estas excepciones son las que, en el caso de Bogotá, podrían constituir el soporte legal a las decisiones tomadas por el alcalde Petro, pues al parecer hay un tema que ni los organismos de control han entendido, ni el propio alcalde y su administración visualizaron (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 2003, la eficiencia en la prestación de este servicio estaba fundamentalmente medida por el concepto de área limpia; 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.

Entonces: el Distrito, a través de la Uaes, 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 solo suspendió sino dejó sin efecto dicha licitación.

En esas circunstancias, 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 Superintendencia de Industria y Comercio –SIC–, que la Corte no ordenó la adopción de un nuevo esquema de aseo, también es verdad que sí le ordenó incluir a los recicladores y que, por las razones antes 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, y como ya se mencionó, la decisión de destitución se produjo y a partir de este momento 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.

4.2.2. El debate político: dificultades de la implementación de políticas públicas en lo local

Los episodios posteriores a la destitución del alcalde dieron muestra de una disputa entre segmentos rivales. Una 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, chocó públicamente con el otro al punto de establecer una tensa relación que, de acuerdo con los medios y la opinión pública, se movía en el campo de lo personal.

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.

En defensa del alcalde se expresaron actores internacionales tales como los eurodiputados de partidos de izquierda y partidos verdes, concejales del Partido Progresista y del Partido Verde, además de varios personajes de la vida política que, aunque provenientes de diferentes corrientes, son más cercanos a las posturas de izquierda.

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*, 11/12/2013) o de concejales de oposición de otros partidos, que de manera personal o como representantes de sus colectividades apoyaban la destitución del mandatario.

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*, 30/08/2014) 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*, 11/12/2013). La CIDH concedió las medidas cautelares, la Corte Constitucional se expresó en el sentido de que estas eran vinculantes (*El Tiempo*, 10/04/2014) 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*, 23/04/2014).

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.

A mediados de 2015, el alcalde continuaba 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 garantizó 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 defendía, 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.

En consecuencia, 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 –Uaespp-, 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*, 31/03/2015).

En el mismo sentido, y bajo otra circunstancia, la Corte hizo un llamado de atención tanto a la Procuraduría como a la sic instándolos a privilegiar la inclusión de los recicladores por sobre toda otra situación y a buscar mecanismos para lograr conciliar la legislación sobre libre competencia con dicha inclusión.

En definitiva, 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

contaba con el apoyo de los estratos más bajos de la ciudad mientras recibía la oposición fuerte de los altos³⁵.

El resultado fue una política pública que quizá, técnicamente incompleta, se tornó imprecendente por las tensiones políticas que se desataron tras su implementación. Y un alcalde que recibió 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*, 23/01/2014). 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 opositores lo que dificulta la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas.

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 2012.

CONCLUSIONES

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

35 En el 2013, el Centro Nacional de Consultoría realizó una encuesta cuyos resultados mostraban que: i) el 60% de los estratos 1, 2, 3 y 4 no están de acuerdo con la destitución de Petro; ii) en los estratos 5 y 6, más del 60% está de acuerdo (...). (*El Espectador*, 10/12/2013).

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 pueden darse, bien sea sobre un referente global 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 ambiente sano garantizado por el aprovechamiento de residuos, la inclusión social 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 ser incluidos, solo de manera formal, en la prestación del servicio de aseo. Si el tema se tratase solo de inclusión, 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.

Ahora, la Corte tuvo en cuenta dos de los tres referentes globales concernidos en la situación: los temas ambientales y los temas de inclusión social. 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, se expresan expertos como 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.

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 inclusión social. Es una suerte de priorización entre referenciales, aun cuando para el caso de la inclusión de los recicladores en Bogotá, la Corte no lo expresó en esos términos.

Ahora, es 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: de nuevo 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 quizás 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 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.

Finalmente, observar que en efecto, y como lo afirma Faure (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.

REFERENCIAS

- ACURIO, G., ROSSIN, A., TEXEIRA, P., ZEPEDA, F. (07/1997). *Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 20/01/2015, de BID-OMS: <http://www.bvsde.ops-oms.org/cdrom-repi86/fulltexts/bvsacd/scan/dsm.pdf>

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (30/11/1994). *Decreto 782*. Recuperado el 04/11/2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1957>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (15/08/2006). *Decreto 312*. Recuperado el 06/03/2013, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21059>
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. (10/12/2012). *Decreto 564*. Recuperado el 02/06/2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50832>
- ALUNA CONSULTORES. (07/2011). *Estudio Nacional de Reciclaje Resumen Ejecutivo*. Recuperado el 17/01/2015, de Compromiso Empresarial para el Reciclaje –Cempre– http://www.cempre.org.co/documentos/servicios/6575-Estudio%20Nacional%20de%20Reciclaje_Resumen%20Ejecutivo.pdf
- ALUNA CONSULTORES. (07/2011). *Estudio Nacional del Reciclaje y los Recicladores: Historia del Reciclaje y los Recicladores en Colombia*. Recuperado el 06/04/2015, de Universidad Distrital <http://comunidad.udistrital.edu.co/viverosepara/files/2013/07/HISTORIA-DEL-RECICLAJE-VERSION-FINAL-AGOSTO-1-2011.pdf>
- CASTRO, F. (03/2014). *Informe Caracterización de la Población Recicladora en la Ciudad de Bogotá*. Recuperado el 21/10/2014, 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. (19/07/2015). *Resolución 720*. Recuperado el 02/08/2015, 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. (11/07/1994). Recuperado el 05/07/2015, de Ley 142 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (29/12/2000). Ley 632. Recuperado el 28/02/2013, de Alcaldía de Bogotá <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4632>
- CONGRESO DE COLOMBIA. (12/07/2013). Ley 1641. Recuperado el 04/04/2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=53735>
- CORREDOR, M. (01/2010). *El Sector Reciclaje en Bogotá y su región: oportunidades para los negocios inclusivos*. Recuperado el 27/01/2015, 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 05/05/2015, de Alcaldía Mayor de Bogotá <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11617>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (30/07/2010). *Auto 268*. Recuperado el 20/05/2015, de Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a268-10.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (19/11/2011). *Auto 275*. Recuperado el 22/05/2015, de Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (19/04/2012). *Auto 084*. Recuperado el 02/06/2015, de Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2012/A084-12.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL. (28/11/2014). *Auto 366*. Recuperado el 04/07/2015, de Corte Constitucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2014/A366-14.htm>
- El Espectador*. (03/11/2012). Dinero, política y canecas, *El Espectador*. Recuperado el 31/05/2015, <http://www.elespectador.com>

com/noticias/bogota/dinero-politica-y-canecas-articulo-385119

El Espectador. (10/12/2013). El esquema de aseo por el que destituyeron a Petro, *El Espectador*. Recuperado el 06/06/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-esquema-de-aseo-el-destituyeron-petro-articulo-463434>

El Espectador. (09/12/2013). Texto de la decisión del procurador general destituyendo al alcalde Petro, *El Espectador*. Recuperado el 02/06/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/texto-de-decision-del-procurador-general-destituyendo-a-articulo-463102>

El Espectador. (10/12/2013). Estratos cinco y seis están a favor de la destitución del alcalde Petro, *El Espectador*. Recuperado el 02/06/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/estratos-cinco-y-seis-estan-favor-de-destitucion-del-articulo-463425>

El Espectador. (11/12/2013). Eurodiputados expresan a Santos su "preocupación" por destitución de Petro, *El Espectador*. Recuperado el 03/06/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/eurodiputados-expresan-santos-su-preocupacion-destituci-articulo-463502>

El Espectador. (11/12/2013). Fiscalía realiza inspección a la Procuraduría tras fallo contra Gustavo Petro. *El Espectador*. Recuperado el 02/06/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-realiza-inspeccion-procuraduria-tras-fallo-con-articulo-463499>

El Espectador. (11/12/2013). Partido Conservador sale en defensa del procurador en caso Petro. *El Espectador*. Recuperado el 04/06/2015, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/partido-conservador-sale-defensa-del-procurador-caso-pe-articulo-463389>

El Espectador. (23/04/2014). Santos restituye a Petro como alcalde de Bogotá. *El Espectador*. Recuperado el 04/07/2015, <http://>

www.elespectador.com/noticias/bogota/santos-restituye-petro-alcalde-de-bogota-articulo-488334

El Tiempo. (09/12/2013). Reacciones: Preocupa el rumbo de Bogotá tras destitución de Petro. *El Tiempo*. Recuperado el 04/07/2015, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13269655>

El Tiempo. (10/04/2014). Medidas cautelares de la CIDH son vinculantes: presidente de la Corte. *El Tiempo*. Recuperado el 04/07/2015, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13810015>

El Tiempo. (04/09/2014). Luego de dos años, polémico modelo de aseo de Bogotá debe desmontarse. *El Tiempo*. Recuperado el 02/06/2015, <http://www.eltiempo.com/bogota/modelo-de-aseo-en-bogota-debe-desmontarse-razones/14486956>

El Tiempo. (21/11/2014). Petro reforzará defensa del modelo de aseo, con decisión de Fiscalía. *El Tiempo*. Recuperado el 04/06/2015, <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/petro-defendera-modelo-de-aseo-tras-decision-de-fiscalia/14867875>

El Tiempo. (01/23/2014). Tutela a favor de Petro ordena realizar proceso de revocatoria. *El Tiempo*. Recuperado el 04/07/2015, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13399955>

El Tiempo. (13/02/2015). CRA tiene 72 horas para reportar tarifas para modelo de aseo de Bogotá. *El Tiempo*. Recuperado el 02/06/2015, <http://www.eltiempo.com/bogota/modelo-de-aseo-de-petro-corte-constitucional-se-pronuncia-/15241557>

El Tiempo. (31/03/2015). Corte suspende plazo para que Distrito ajuste modelo de aseo. *El Tiempo*. Recuperado el 02/06/2015, <http://www.eltiempo.com/bogota/corte-suspende-plazo-para-que-distrito-ajuste-modelo-de-aseo/15493118>

Equipo Editorial *El Empaque*. (06/2012). Es hora de que empiecen a mirarnos con buenos ojos: líder recicladores colombianos, *El Empaque*. Recuperado el 31/05/2015, <http://www.empaque.com/temas/Es-hora-de-que-empiecen-a-mirarnos-con-buenos-ojos,-lider-de-recicladores-colombianos+4088113>

ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID. (29/04/2004). Hábitat. *Boletín: Ciudades para un futuro más sostenible*. Recuperado el 01/10/2014, <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1555.html>

FAURE, A. (1995). Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique. En FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (dirs.) *La construction de sens dans le politique publique: débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan.

FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (dirs.) (1995). Avant-Propos. En FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (dirs.) *La construction du sens dans le politiques publiques: débats autour du référentiel*. Paris: L'Harmattan.

FORERO, P. (coord). (12/2010). *Lineamientos generales de la política distrital de reciclaje*. (U. Javeriana, ed.) Recuperado el 20/11/2014, <http://es.slideshare.net/ReciclajeESAP/lineamientos-generales-de-la-politica>

GAB Consultores. (01/2008). Comisión de Regulación y Saneamiento Básico de Agua Potable –CRA. *Análisis de la producción de residuos sólidos de pequeños y grandes productores en Colombia*. Recuperado el 30/04/2013, 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 FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (dirs.)

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 29/05/2015, <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 03/07/2015, <http://lasillavacia.com/quienes-quien/perfilquien/eduardo-montealegre>

LEÓN PAIME, E. F. (06/2006). 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.

MEDINA, M. (01-06/1999). Reciclaje de desechos sólidos en América Latina. *Frontera Norte*, 11(21), 7-31.

MONTES, C. (s.f.). El reciclaje en el contexto de la normatividad sobre residuos sólidos en Colombia. *Lecturas sobre Medio Ambiente*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 295-317.

MULLER, P. (1995). Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. En FAURE, A., POLLET, G., WARIN, P. (dirs.) *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. (06/08/2002). Alcaldía de Bogotá. *Decreto 1713*. Recuperado el 13/02/2013, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5542>
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (20/12/2013). Alcaldía de Bogotá. *Decreto 2981*. Recuperado el 20/02/2015, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56035>
- RED LACRE. (17/12/2013). Alianza Global de Recicladores. *Nohra Padilla: "La lucha de los recicladores tiene que seguir, esto es solo un tropiezo"*. Recuperado el 02/06/2015, <http://globalrec.org/es/2013/12/17/nohra-padilla-la-lucha-de-los-recicladores-tiene-que-seguir-esto-es-solo-un-tropiezo/>
- RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. (2004). En busca de alternativas económicas en tiempos de globalización: el caso de las cooperativas de recicladores de basura en Colombia. En B. d. (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- ROMERO AMAYA, M. C. (03/12/2012). Basura, reciclaje y recicladores, *Razón Pública*. Recuperado el 01/10/2014, <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3445-basuras-reciclaje-y-recicladores.html>
- ROMERO AMAYA, M. C. (07/01/2013). Las basuras como política: del dicho al hecho, *Razón Pública*. Recuperado el 01/10/2014, <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/3491-las-basuras-como-politica-del-dicho-al-hecho.html>
- ROMERO AMAYA, M. C. (23/07/2015). Entrevista realizada a Alejandro Gualy, Experto Comisionado CRA.
- ROMERO AMAYA, M. C. (17/08/2015). Entrevista realizada a Juan Carlos Henao Pérez, exmagistrado Corte Constitucional, ponente del Auto 275 de 2011.
- ROMERO AMAYA, M. C. (19/08/2015). Entrevista realizada a Carolina Montes, experta en temas legales sobre manejo de residuos sólidos.

- ROMERO AMAYA, M. C. (21/07/2015). Entrevista realizada a Nohra Padilla, directora Asociación de Recicladores de Bogotá.
- ROMERO AMAYA, M. C. (03/08/2015). Entrevista realizada a Ruth Maritza Quevedo, subdirectora aprovechamiento Uaesp.
- ROMERO AMAYA, M. C. (22/08/2015). Entrevista realizada a Luis Romero, director Entidad Medioambiental de Recicladores.
- Semana*. (15/12/2012). Nuevo modelo de aseo y la era del reciclaje, *Semana*. Recuperado el 03/06/ 2015, <http://www.semana.com/nacion/articulo/nuevo-modelo-aseo-del-reciclaje/325360-3>
- Semana*. (11/12/2013). La estrategia legal a favor de Petro, *Semana*. Recuperado el 04/07/2015, <http://www.semana.com/nacion/articulo/petro-la-denuncia-ante-comision-interamericana-de-derechos-humanos/367850-3>
- Semana*. (30/08/2014). *¿Qué pasó con las decisiones del Consejo de Estado?*, *Semana*. Recuperado el 04/07/2015, <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*. BID. Recuperado el 26/01/2015, <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. (11/2012). *Documento Basura Cero*. Recuperado el 29/05/2015, http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/BasuraCero/DocumentoBasuraCero.pdf
- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS. (25/02/2013). Alcaldía de Bogotá. *Resolución 61*. Recuperado el 14/06/2015, <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 31/05/2015, http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/normatividad/Recuento%20historico%20de%20la%20EDIS%20a%20la%20UAESP.pdf

VILLALBA, C. (2009). *Reporte sobre la situación actual del sector residuos sólidos y clasificadores en el marco de las actividades desarrolladas por el Ministerio de Desarrollo Social*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social.

**ANEXO 1. ESTRUCTURA PLAN PARA EL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS –PMIRS–
SEGÚN DECRETO 312 DE 2006**

Eje	Descripción del eje	Políticas	Estrategias	Programas
Territorial ambiental	En torno a este eje de actuación se agrupan las políticas y sus respectivos programas y proyectos que fortalecen las estrategias 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	Estrategia de Ordenamiento Territorial Urbano, Urbano-Regional y Rural de Infraestructuras, Equipamientos, Instalaciones y Mobiliario Urbano del Sistema General de Residuos Sólidos	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.				
		2. Ordenamiento Territorial para el Equilibrio Urbano y Urbano Regional	Estrategia de Mejoramiento de la Calidad y de Cobertura Universal del Servicio Público de Aseo	1. 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

Eje	Descripción del eje	Políticas	Estrategias	Programas
Social pro-ductivo	En torno 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 Asco 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.		3. Estrategia para la Estructuración del Sistema Organizado de Reciclaje –SOR–	Programa de regularización de las instalaciones privadas de reciclaje y aprovechamiento
		1. (a) Minimización y separación en la fuente/ Menor generación de residuos	4. Estrategia de Prevención y Control de riesgos en sus infraestructuras y equipamientos para garantizar la prestación permanente del Servicio Público de Asco en situaciones de emergencia	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
		1. (b) Mayor productividad del reciclaje y aprovechamiento	1. Estrategia de Cultura Ciudadana para la Menor Generación de Residuos	Programa de campañas pedagógicas
		2. Estrategia de Manejo Responsable y Separación en la Fuente de Residuos	1. Estrategia de Manejo Responsable y Separación en la Fuente de Residuos	Programa de campañas pedagógicas

Eje	Descripción del eje	Políticas	Estrategias	Programas
		2.	Estrategia de apoyo al fortalecimiento de las cadenas de reciclaje y aprovechamiento de residuos de las rutas selectivas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa Distrital de Reciclaje y Aprovechamiento de Residuos 2. Programa Distrital de Reciclaje y Aprovechamiento de Biogás
		3.	Estrategia de apoyo a las cadenas de reciclaje y aprovechamiento no vinculadas al Servicio Público de Aseo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de formalización de las cadenas de reciclaje no vinculadas a los servicios públicos de aseo 2. Programa de seguimiento y monitoreo a los procesos de reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos
		1.	(e) Estrategia de vinculación a procesos productivos, comerciales y a la prestación del Servicio Público de Aseo de empresas comunitarias	Programa de acompañamiento en procesos productivos y comerciales
	(d) Inclusión Social de la Población Recicladora de Oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad	2.	(f) Estrategia de reconocimiento y redacción de la vulnerabilidad social de la población recicladora de oficio	Programa de apoyo a las familias recicladoras y a los recicladores de oficio en vehículos de tracción animal y humana.
	3.	3.	(g) Estrategia de fortalecimiento de las organizaciones de recicladores de oficio	Programa de fortalecimiento a la organización 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	Programas de organización de la oferta y demanda del material separado en la fuente por entidades públicas

Eje	Descripción del eje	Políticas	Estrategias	Programas
Económico financiero	1. En torno 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, barrio 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	Programa de evaluación y aplicación de costos desagregados por procesos
		2. Política de Subsidios y Contribuciones	2. Estrategia para 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	Programa de caracterización de los residuos por estratos y tipos de usuarios residenciales, pequeños y grandes generadores
Económico financiero	2. Aprovechamiento para el pago de los usuarios del Servicio Público de Aseo.	1. Política de Subsidios y Contribuciones	1. Estrategia de financiación de subsidios	Programa de análisis de gasto familiar y de pequeños generadores en servicios públicos de agua potable y saneamiento básico
				Programa de evaluación y valoración de los recursos por contribuciones
Política transversal	1. Política transversal	1. Desarrollo de la institucionalidad pública, privada y comunitaria para la gestión y el manejo de los residuos sólidos	Estrategia de Coordinación Interinstitucional de las Entidades Públicas Distritales	Programa de coordinación interinstitucional de las entidades públicas
		2.	Estrategia de Participación de la Administración Distrital en el Reciclaje y Aprovechamiento	Programa de coordinación interinstitucional para el reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos.
		3.	Estrategia de Fortalecimiento del Control Social, de los Comités de Desarrollo y Control Social sobre el Manejo de los Residuos Sólidos.	2. Programa de monitoreo a las operaciones de los centros o parques de reciclaje y aprovechamiento con participación de la Administración Distrital.
			1.	Programa de capacitación en derechos y deberes de los usuarios del Servicio Público de Aseo.

Eje	Descripción del eje	Políticas	Estrategias	Programas
		4.	Estrategia para la atención eficaz de los Usuarios del Servicio Público de Aseo.	Programa de información y atención única a los usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios.
		5.	Estrategia de Coparticipación Público-Privada en la Prestación del Servicio Público de Aseo	Programa de preparación de los esquemas de prestación del Servicio Público de Aseo

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

ANEXO 2.
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 organizacio- nes 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 reciclado- ra 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., Cartagüena de Aseo Total S.A. E.S.P. y Operadora S.A. OPESA	Participación de las organizacio- nes de recicladores	9%	9%	5%	9%	9%	9%
	Porcentaje de aprovechamiento	50%	50%	32%	50%	50%	50%
	Mano de obra población reciclado- ra 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 organizacio- nes de recicladores	46%	30%	25%	5%	20%	35%
	Porcentaje de aprovechamiento	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Mano de obra población reciclado- ra a contratar	730	682	707	428	527	640

Firma proponente	Item ofertado	ASE 1	ASE 2	ASE 3	ASE 4	ASE 5	ASE 6
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 PROMIOAMBIENTAL 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

Firma proponente	Item ofertado	ASE 1	ASE 2	ASE 3	ASE 4	ASE 5	ASE 6
PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA ASEO BOGOTÁ S.A. E.S.P. - Energía Integral Andina S.A., Agrotécnica Fueguina S.A. S.I.F., Proyectos Construcciones Civiles y Viales, Ltda. PTV Ingeniería Ltda., Luis Francisco Conyers y Carlos Eduardo Gómez Vázquez	Participación de las organizacio- nes de recicladores Porcentaje de aprovechamiento Mano de obra población reciclado- ra a contratar	20%	16%	16%	16%	16%	20%
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 organizacio- nes de recicladores Porcentaje de aprovechamiento Mano de obra población reciclado- ra a contratar	45%	45%	45%	5%	5%	45%
PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA RBL BOGOTÁ D.C. - Promotora Ambien- tal S.A., B. de C.V. Idestra Ltda., R&R Consultoría e Ingeniería S.A.S., Carlos Alberto Rangel Es- parza, Aliarse Consultores Ltda.	Participación de las organizacio- nes de recicladores Porcentaje de aprovechamiento Mano de obra población reciclado- ra a contratar	11%	15%	7%	7%	5%	12%
PROPONENTE PLURAL CONFORMA- DO POR CIUDAD LIMPIA S.A. E.S.P., FELIPE HOLGUIN PEÑA, FERNAN- DO REYES MAHECHA, JUVENAL SAAVEDRA GÓMEZ Y JUAN FRANCISCO COPELLO VERGARA, BAJO LA FIGURA DE PROMESA DE SOCIEDAD FUTURA	Participación de las organizacio- nes de recicladores Porcentaje de aprovechamiento Mano de obra población reciclado- ra a contratar	100%	100%	100%	100%	100%	100%
		726	813	796	526	572	795
		15%	15%	5%	6%	15%	25%
		100%	100%	33%	50%	100%	100%
		550	480	10	200	440	500

Firma proponente	Item ofertado	ASE 1	ASE 2	ASE 3	ASE 4	ASE 5	ASE 6
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 ENI 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.