



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

DE LA DOMINACIÓN A LA INCLUSIÓN: LA POBLACIÓN RECICLADORA ORGANIZADA COMO SUJETO POLITICO

UN ESTUDIO DE CASO DE MOVILIZACION SOCIAL PARA LA
INCIDENCIA EN LA GESTIÓN COMUNITARIA DE LO PÚBLICO EN
LA CIUDAD DE BOGOTÁ.

FEDERICO PARRA HINOJOSA

Universidad Nacional de Colombia

Doctorado en estudios políticos y relaciones internacionales

Facultad de Ciencias Políticas y Derecho

Instituto de Estudios Políticos y relaciones internacionales

Bogotá 2016

**DE LA DOMINACIÓN A LA INCLUSIÓN: LA POBLACIÓN RECICLADORA
ORGANIZADA COMO SUJETO POLITICO**

UN ESTUDIO DE CASO DE MOVILIZACION SOCIAL PARA LA INCIDENCIA EN LA
GESTIÓN COMUNITARIA DE LO PÚBLICO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ.

FEDERICO PARRA HINOJOSA

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Director (a):

PHD Andre Noël Roth, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales

Línea de Investigación:

Línea de investigación en Políticas Públicas

Grupo de Investigación:

Grupo de Investigación en Derechos Ambientales y Colectivos GIDCA

Facultad de Derecho Universidad Nacional de Colombia

Universidad Nacional de Colombia

Doctorado en estudios políticos y relaciones internacionales

Facultad de Ciencias Políticas y Derecho

Instituto de Estudios Políticos y relaciones internacionales

Bogotá 2016

Deseo dedicar esta investigación a los líderes recicladores de Colombia, en particular aquellos agremiados en la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB y en la Asociación Nacional de Recicladores ANR, quienes pese al poder y la dominación que ha sido ejercido sobre la población recicladora, desde nuestro modelo neoliberal de gestión de lo público; han sabido resistir, proponer, incidir y lograr su reconocimiento como trabajadores y prestadores del servicio de aprovechamiento.

También deseo dedicar este trabajo a mi hermosa familia.

Agradecimientos

Al profesor Andre Noël Roth por sus labores como director de la investigación y por promover mi participación en múltiples espacios de crecimiento académico y profesional como analista de políticas públicas.

A la Asociación de Recicladores de Bogotá por su irrestricto apoyo brindándome tanto su consejo oportuno, como la información necesaria para esta investigación.

Al profesor Jaime Arocha por mantener siempre presente a la etnografía como herramienta vital para aprehender estas realidades complejas.

A Elkin Vallejo y Alejandra Téllez por sus buenas labores como auxiliares de esta investigación.

A Lucía Fernández por facilitar mi vinculación a WIEGO, y por su permanente interlocución calificada e integral.

A WIEGO por constituirse para mí, en un contexto profesional y académico significativo, y por todo el apoyo recibido para culminar esta investigación.

A ENDA Colombia, por constituirse en mi escuela profesional y contexto de trabajo con recicladores por muchos años.

Al GIDCA por su disposición y apoyo jurídico, en los múltiples momentos en que fue necesario respaldar la acción de resistencia de la ARB.

Al profesor Guillermo Asprilla (QEPD) y a Oswaldo Días por invitarme a acompañar su apuesta desde el gobierno, proceso que para bien o para mal cambió mi vida estructuralmente.

A Liliana Barrera, Gilberto Mendoza y Yeyé, por abrir las puertas de su familia y permitirme acompañar su día a día.

Resumen

Este documento presenta los resultados del análisis narrativo de políticas públicas, a propósito de la incidencia en política pública, realizada por la población recicladora organizada en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB, desde la década de 1990, para defender su derecho a permanecer en su labor y crecer en ella.

Para tal efecto, se analizó la política pública de manejo de residuos nacional y distrital desde 1991 hasta 2011; identificando las narrativas hegemónicas sobre el problema de los residuos y sus soluciones ligadas al servicio público de aseo. Se analizaron las principales controversias que esta narrativa generó frente a los recicladores organizados, y la respuesta en términos de acción colectiva, dada desde este sector poblacional, mediante la configuración de una contra narrativa. Finalmente se analizaron los resultados y efectos de la incidencia de dicha contra narrativa, vía la exigencia de derechos ante la Corte Constitucional de Colombia.

Dichos resultados, entendidos como meta narrativas frente al manejo público de los residuos y el rol de la población recicladora en él, permiten concluir en esta investigación, que se produjo un cambio de paradigma, una pequeña revolución, que tiene a Colombia transitando de un esquema de recolección, transporte y enterramiento controlado de basuras, en manos casi exclusivas de empresas por acciones, a un esquema que prioriza el aprovechamiento de residuos, y el reconocimiento y remuneración de la población recicladora, como prestadores del servicio público de aprovechamiento de residuos.

Palabras clave: (Análisis literario de política pública, marcos de sentido y acción colectiva, gestión comunitaria de bienes y servicios públicos, incidencia en política pública, Servicio Público de Aseo, Servicio Público de Aprovechamiento de residuos, Población Recicladora)

Abstract

This Document presents the results of the narrative policy analysis of public policies, regarding the impact on public policy conducted by the organized waste-picker population, in head of the Association of Recyclers of Bogotá ARB, who since the 1990s, defend their right to remain in their work and grow in it.

To this end, waste management public policy from 1991 to 2011, at national and district scales, were analyzed; identifying the hegemonic narratives about the waste problem and its solutions, linked to the waste collection public service. The major controversies that this narrative generated against organized waste pickers, and the response in terms of collective action, given from this social sector, by setting a counternarrative, were analyzed also. Finally, the results and effects of the impact of this narrative against via the rights demand submitted to the Constitutional Court of Colombia were analyzed too.

These results, understood as "meta-narratives" related the public management of waste, and related to the role of the waste-picker population in it, allow to conclude in this investigation, that there was a paradigm shift, a small revolution that has Colombia passing of a scheme of "collection, transportation and burial waste", (almost exclusively in the hands of "private enterprises") to a scheme that prioritizes recycling and recognition and remuneration of the waste pickers as providers of public service of recycling.

Keywords: (Narrative Analysis of public policy, frameworks of meaning and collective action, community management of public goods and services, public policy advocacy, Public Service of waste collection, Public Service Recycling, Waste pickers Population)

CONTENIDO

Capítulo 1: Marco Teórico y Metodológico	7
1.2 Marco Teórico	7
1.2.1 El Análisis Literario de políticas públicas	7
1.2.1.1 Las corrientes “hegemónicas” de análisis de política pública y su papel en el sostenimiento y legitimación de las narrativas hegemónicas ligadas a las democracias de mercado.	10
1.2.1.2 El análisis interpretativo de política pública: lineamientos para visibilizar y hacer “equivalencias” entre discursos de política no hegemónicos.	16
1.2.1.2.1 Comunidades interpretativas y el analista como mediador de equivalencias.	19
1.2.1.2.2 El giro argumentativo en el análisis de la política: Narrativas para la resistencia e incidencia en política.	23
1.2.1.2.3 De relatos, contra relatos y meta relatos: El análisis literario o narrativo de política pública de Emery Roe	27
1.2.2 Marcos de sentido y sujetos colectivos incidentes y transformadores.	29
1.2.2.1 Democracias de mercado y sujetos fragmentados.....	29
1.2.2.2 El individuo de la elección racional: el sujeto dañado por el capitalismo.....	33
1.2.2.3 El sujeto de la transformación social democrática: ¿Multitud, sujeto deliberativo, comunidad o movimientos sociales?	36
1.3 Marco metodológico	42
1.4 La ecuación personal, mi ecuación personal.....	47
Capítulo 2. La construcción de una narrativa oficial del problema de los residuos y sus soluciones públicas en Colombia	62
2.1 Recuento histórico del desarrollo, evolución y transformación de las políticas públicas de manejo de residuos en Colombia.	65
2.2 Primera parte del segundo capítulo:	79
2.2.1 Primer periodo: Antes de la Constitución de 1991.....	79
2.2.2 Segundo periodo: la Constitución Política de 1991 y los servicios públicos.....	89
2.2.2.1 Ley 99 de 1993, Ley del Medio Ambiente.....	97
2.2.2.2 Ley 142 de 1994, o Ley de Servicios Públicos	99
2.2.2.2.1 Las personas prestadoras de servicios públicos	100
2.2.2.2.2 La regulación tarifaria	102
2.2.2.2.3 La institucionalidad de regulación, vigilancia y control.	105
2.2.2.3 Decreto 605 de 1996.....	105
2.2.2.4 Ley 511 de 1999.....	109

2.2.2.5	Ley 632 de 2000	112
2.2.2.6	Resolución 1096 de 2000.....	113
2.2.2.7	Decreto 421 de 2000.....	116
2.2.2.8	Decreto 1713 de 2002	117
2.2.2.8.1	Sobre el PGIRS	120
2.2.2.8.2	Sobre la inclusión del aprovechamiento como componente del servicio de aseo.....	121
2.2.2.8.3	Sobre las personas prestadoras.....	127
2.2.2.9	Resolución 1045 de 2003.....	129
2.2.2.10	La Ley 1259 de Comparendos Ambientales.....	132
2.2.3	El Régimen tarifario	137
2.2.3.1	Resolución 151 de 2001	142
2.2.3.2	Resoluciones 351 y 352 de 2005.....	147
2.2.3.3	Un balance provisional de estas transformaciones y la tensión que generan las narrativas de política en ellas involucradas.....	149
2.2.4	Conclusiones sobre la normativa nacional del servicio de aseo como narrativa.	157
2.3.	Segunda parte del segundo capítulo: El servicio de aseo en la ciudad de Bogotá (1994 – 2011)	164
2.3.1	Períodos de transición del servicio público de aseo en Bogotá.....	164
	Resolución UESP 113 de 2002	167
	Acción de tutela interpuesta por Nohra Padilla y Silvio Ruiz en representación del la ARB contra la UESP, debido al proceso licitatorio 01 de 2002 (RBL).....	167
2.3.2	Evolución del servicio de aseo	174
2.3.2.1	El proceso de Privatización del servicio de aseo	174
2.3.2.2	El primer Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos: Hacia una nueva política de manejo de residuos	180
2.3.2.3	La Licitación 001 de 2002.....	183
2.3.2.4	El Decreto Distrital 510 de 2003.....	188
2.3.2.5	El Acuerdo 79 de 2003: Código de Policía de Bogotá	190
2.3.2.6	Decreto 190 de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial	192
2.3.2.7	El Sistema Operativo de Reciclaje SOR	193
2.3.2.8	La Resolución 132 de 2004: El primer Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de Bogota.....	197
2.3.2.9	Una mirada al servicio público de aseo en 2005.....	200
2.3.2.10	El Decreto distrital 312 de 2006: El segundo Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos	201
2.3.2.11	Directiva 009 de 2006	208
2.3.2.12	El Programa Distrital de Reciclaje PDR.....	208
2.3.2.12.1	Primera etapa del PDR.....	208
2.3.2.12.2	Segunda etapa del PDR.....	217
2.3.2.13	Acuerdo 287 de 2007.....	233
2.3.2.14	Decreto 456 de 2010, de regularización de bodegas.....	235
2.3.2.15	Licitación Pública no. 001 de 2010, Relleno Sanitario de Doña Juana	236
2.3.2.15.1	Un adelanto de las controversias suscitadas por esta licitación	241
2.3.2.16	Licitación pública n° 001 de 2011, Recolección Barrido y Limpieza	242
2.3.2.16.	Un adelanto de las controversias suscitadas por esta licitación.....	248

2.3.3	Conclusiones del modelo de servicio de aseo en Bogotá como Narrativa	249
Capítulo 3. Construcción de una contra narrativa frente al modelo imperante de manejo de residuos y el rol asignado a la población recicladora en Bogotá..... 254		
3.1	Caracterización de la población recicladora en general: ¿qué hacen, cuál es su rol dentro del circuito de reciclaje y la cadena de valor?	259
3.1.1	Quiénes son los recicladores	259
3.1.2	El debate sobre la denominación: la primera pugna por el sentido.	264
3.1.3	Las denominaciones oficiales	270
3.1.4	Hacia una definición propia	273
3.1.5	Hacia una definición del reciclador desde la Corte Constitucional	276
3.2	Caracterización de la población recicladora en Bogotá	280
3.2.1	Sociedad de consumo y reciclaje.	280
3.2.2	Constantes socioculturales derivadas del reciclaje hecho la población recicladora.....	283
3.2.3	Los diferentes tipos de reciclador: no es posible meterlos en un mismo costal	285
3.2.4	Una mirada cuantitativa a la caracterización sociocultural de los recicladores en Bogotá. .	291
3.2.5	Una mirada cualitativa a la caracterización sociocultural de los recicladores en Bogotá: Descripción etnográfica de una jornada de trabajo bajo la noción de viaje.	294
3.2.5.1	La etnografía y la observación participante	294
3.2.5.2	El viaje: marco del proceso de territorialización y contexto espacio temporal de las actividades que componen el trabajo del reciclador	295
3.2.5.2.1	"De arretrancos, lanzas y jaquimón"	299
3.3	Construcción de un sujeto colectivo: caracterización del proceso organizativo de los recicladores en Bogotá, y en Colombia a la luz de teorías de la acción colectiva	316
3.3.1	Introducción.....	316
3.3.2	La identidad creada de afuera hacia adentro desde la dominación.....	319
3.3.3	Constatación empírica de un sujeto colectivo y político: la historia de la población recicladora organizada desde el enfoque de oportunidades políticas y marcos interpretativos culturales.....	328
3.3.3.1	Las historias de vida.....	329
3.3.3.2	Antecedentes: pistas en la historia de aquellos que no siempre fueron recicladores. ...	331
3.3.3.3	Del campo a la ciudad: Reciclar para vivir en la ciudad	332
3.3.3.4	Las primeras acciones gubernamentales que afectaron a la población recicladora: El Cierre de los botaderos a cielo abierto de basura.....	342
3.3.3.5	La recuperación del espacio público y los desalojos de población recicladora	355
3.3.3.6	Las acciones del Estado hasta entonces: una negación de la estructura de oportunidad política para los recicladores.....	360
3.3.3.7	Los mecanismos, estrategias y retos internos del proceso organizativo.....	364
3.3.3.8	A grandes amenazas grandes soluciones: La tendencia nacional de privatización del aseo y el nacimiento de la Asociación Nacional de Recicladores ANR y GAIAREC.	375
3.4	Cuál ha sido la lucha de los recicladores: Principales controversias frente a la acción gubernamental que constituyen su contra narrativa	391
3.4.1	La necesidad y el derecho al reconocimiento legal: ley 511 de 1999.....	392
3.4.2	La controversia sobre quiénes tienen derecho a ser personas prestadoras de servicios públicos y dónde: La ley 142 de 1994 su decreto reglamentario 421 de 2000.....	396

3.4.3.	La exclusión vía las condiciones y requisitos para participar de la gestión pública de los residuos: La licitación pública 001 de 2002 del servicio de aseo en Bogotá.	405
3.4.4.	2002/2003: dos años de implementación radical de un modelo de aseo excluyente de los recicladores.	416
3.4.5.	Los recicladores, sus medios de acarreo y la movilidad en la ciudad moderna: El Código Nacional de Tránsito del año 2002 y las normas que le sucedieron.....	418
3.4.6	La propiedad de los residuos: decreto 1713 de 2003.....	431
3.4.7	El derecho a trabajar confrontado con el derecho a medio ambiente sano: ley 1259 de 2008	434
3.4.8	Acciones para un cubrimiento integral de derechos y el derecho de crecer en la cadena de valor del reciclaje: el caso de los recicladores del vertedero de Navarro en Cali.....	443
3.4.9	El incumplimiento de las órdenes de la Corte parte I: la licitación de operación del RSDJ, y el Auto 268 de 2010 de la Corte Constitucional	451
3.4.10	El incumplimiento de las órdenes de la corte parte II: la licitación del servicio de recolección, barrido y limpieza en Bogotá 2011 y el auto 275 de 2011.	459
3.4.11	Posturas desde las empresas de aseo frente al aprovechamiento y el reconocimiento de los recicladores como prestadores del mismo.....	475
3.5	La Asociación de Recicladores de Bogotá ARB: El papel fundamental de la organización en los liderazgos y sostenimiento de la acción colectiva.	480
Capítulo 4. Conclusiones y recomendaciones: Meta narrativas sobre los recicladores como prestadores del servicio público de aprovechamiento. 487		
4.1	El reconocimiento legal de los recicladores como sujetos de especial protección del Estado y prestadores del servicio público de aprovechamiento.....	489
4.1.1	Marco legal de las acciones de exigencia de derechos por parte de la población recicladora en Colombia.....	490
4.1.2	Los recicladores como sujetos de especial protección del Estado	492
4.1.3	Priorización del aprovechamiento	494
4.1.4	Las organizaciones solidarias como personas prestadoras de servicios públicos.	497
4.1.5	Los principios del reconocimiento y la inclusión	499
4.2	Las formas mediante las cuales la administración "Bogotá Humana" se propuso dar cumplimiento a las Órdenes de la Corte Constitucional.....	502
4.2.1	La primera versión del Plan de Inclusión de población recicladora, presentada por la UAESP a la corte constitucional, para dar cumplimiento al auto 275 de 2011.....	504
4.2.2	El modelo transitorio de aseo derivado del decreto distrital 564 de 2012.....	524
4.2.2.1	La destitución (y restitución) del actual alcalde por el modelo de manejo de residuos y su operación..	533
4.2.3	Las acciones de cierre de la administración "Bogotá Humana"	536
4.3	El proceso de "armonización normativa" a nivel nacional: aciertos y tensiones entre las órdenes de la Corte, los retos de la OCDE y el modelo preexistente de servicio público de aseo.	540
4.3.1	El decreto 2981 de 2013	543
4.3.2	La resolución 754 de 2014	548
4.3.3	El decreto 596 de 2016	550

4.3.4	La resolución 720 de 2015 o el mecanismo para remunerar de tarifa el aprovechamiento de residuos	554
4.4	Casos significativos en otras ciudades del Mundo: Insumos para una meta narrativa de inclusión y reconocimiento de recicladores como prestadores del servicio público de aprovechamiento.	557
4.4.1	KKPKP una organización mayoritariamente de mujeres que presta el servicio de aseo y aprovechamiento en la ciudad de Pune, India	558
4.4.2	Caso Belo Horizonte, Brazil	564
4.4.3	Caso Buenos Aires	570
4.5	La meta narrativa propuesta desde la ARB y organizaciones aliadas: ¿qué significa la formalización?	578
4.5.1	Reconocer la realidad del reciclador y de la cadena de valor para no empezar de cero	578
4.5.2	La ruta progresiva hacia la formalización	581
	<i>Bibliografía</i>	591

Lista de Tablas

TABLA 1	EVOLUCIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO	65
TABLA 2	PERÍODOS DE TRANSICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN BOGOTÁ	164
TABLA 3	ZONIFICACIÓN DE BOGOTÁ PARA RECOLECCIÓN DE BASURAS	178
TABLA 4	ÁREAS DE SERVICIO EXCLUSIVO ENTREGADAS EN LICITACIÓN 001 DE 2002	183
TABLA 5	PARTICIPACIÓN POR LOCALIDAD EN LA GENERACIÓN ANUAL DE RESIDUOS	184
TABLA 6	NECESIDADES DE INVERSIÓN DE LOS 6 PARQUES DE APROVECHAMIENTO PROYECTADOS EN EL PDR.....	211
TABLA 7	LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN RECICLADORA EN LA CIUDAD 2004 - 2006	213
TABLA 8	LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A POBLACIÓN RECICLADORA EN LA CIUDAD 2007 - 2010	227
TABLA 9	SISTEMA DE PUNTAJE LICITACIÓN 001 DE 2010	241
TABLA 10	ÁREAS DE SERVICIO EXCLUSIVO LICITACIÓN 001 DE 2011	244
TABLA 11	SISTEMA DE PUNTAJE LICITACIÓN 001 DE 2011	247
TABLA 12	COMPARATIVA DE LOS MEDIOS DE ACARREO	290
TABLA 13	ORGANIZACIONES DE LA ANR Y SU TRAYECTORIA ORGANIZATIVA EN AÑOS.....	386
TABLA 14	MARCO LEGAL DE LAS ACCIONES DE EXIGENCIA DE DERECHOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN RECICLADORA EN COLOMBIA	490
TABLA 15	FÓRMULA BASE DEL COMPONENTE DE APROVECHAMIENTO VBA	555
TABLA 16	FLUJO GRAMA DE FORMALIZACIÓN POR ETAPAS ARB/ANR.....	585

LISTA DE GRAFICAS

ILUSTRACIÓN 1	CADENA DE RECICLAJE Y DESECHO, Y LÍMITES DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO.....	122
ILUSTRACIÓN 2	AUMENTOS EN COBERTURA DE ASEO	149
ILUSTRACIÓN 3	ESTRUCTURA EMPRESARIAL DEL SECTOR ASEO	150
ILUSTRACIÓN 4	EQUIPAMIENTOS SEGÚN TIPO DE RESIDUO POT 2004.....	193
ILUSTRACIÓN 5	LOCALIZACIÓN DE PARQUES DE RECICLAJE	214
ILUSTRACIÓN 6	DISEÑO PARQUES DE RECICLAJE	215
ILUSTRACIÓN 7	GRAFICO ESQUEMA OPERATIVO PDR.	218
ILUSTRACIÓN 8	FOLLETO INFORMATIVO RUTA DE RECOLECCIÓN SELECTIVA.	220
ILUSTRACIÓN 9	MATERIAL CAMPAÑA DE SEPARACIÓN EN LA FUENTE. FUENTE: UAESP, PDR.	220
ILUSTRACIÓN 10	VALLAS PUBLICITARIAS DEL PROGRAMA.	221
ILUSTRACIÓN 11	MATERIAL PEDAGÓGICO PDR. 2006	223
ILUSTRACIÓN 12	NIVELES COMPARADOS DE APROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL CENTRO DE RECICLAJE LA ALQUERÍA	224
ILUSTRACIÓN 13	GRAFICO CADENA DE VALOR DEL APROVECHAMIENTO	261
ILUSTRACIÓN 14	PIRÁMIDE INVERTIDA DE GANANCIAS DEL RECICLAJE.	262
ILUSTRACIÓN 15	TIPOS DE VEHÍCULOS O MEDIOS DE ACARREO	288
ILUSTRACIÓN 16	ALISTAMIENTO DE LA CARRETA.	302
ILUSTRACIÓN 17	COOPERATIVAS QUE FUNDARON LA ARB EN 1990.....	351
ILUSTRACIÓN 18	ORGANIZACIONES DE RECICLADORES EN BOGOTÁ 2004.	360
ILUSTRACIÓN 19	ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA ANR	385
ILUSTRACIÓN 20	CAMPAÑA ADOPTA A UN CABALLO AMIGO.	429
ILUSTRACIÓN 21	ALTERNATIVAS ESCOGIDAS POR LOS CARRETEROS.....	430
ILUSTRACIÓN 22	VOLANTE DE CONVOCATORIA A LA MARCHA ARB 2009.....	437
ILUSTRACIÓN 23	VOLANTE DE CONVOCATORIA A LA MOVILIZACIÓN ARB 2009.....	439
ILUSTRACIÓN 24	VOLANTE DE CONVOCATORIA A MARCHA ARB 2010.....	463
ILUSTRACIÓN 25	VOLANTE DE CONVOCATORIA A MARCHA ARB 2010.....	464
ILUSTRACIÓN 26	BANNER IMAGEN ORGANIZACIONAL ARB 2016	485
ILUSTRACIÓN 27	PIRÁMIDE DE LA JERARQUÍA DE MANEJO DE RESIDUOS SEGÚN LA NARRATIVA HEGEMÓNICA	495
ILUSTRACIÓN 28	PIRÁMIDE DE LA JERARQUÍA DE MANEJO DE RESIDUOS SEGÚN LA METANARRATIVA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	496
ILUSTRACIÓN 29	VERSIÓN ADAPTADA DE LA PIRÁMIDE DE MANEJO DE RESIDUOS REALIZADA POR ANZOLA 2015,	496
ILUSTRACIÓN 30	METAS PLAN DE INCLUSIÓN	508
ILUSTRACIÓN 31	CAMPAÑA SEPARACIÓN EN LA FUENTE 2012.....	509
ILUSTRACIÓN 32	FASE 1 PLAN DE INCLUSIÓN	513
ILUSTRACIÓN 33	FASE 2 PLAN DE INCLUSIÓN	514
ILUSTRACIÓN 34	PROYECCIÓN LABORAL PLAN DE INCLUSIÓN	515
ILUSTRACIÓN 35	"NUEVA INSTITUCIONALIDAD Y MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN COLOMBIA A PARTIR DE 2013"	542
ILUSTRACIÓN 36	PROCESOS DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS REGULADOS POR EL 2981	543
ILUSTRACIÓN 37	ESQUEMA DE MANEJO DE RESIDUOS KKPKP	562
ILUSTRACIÓN 38	MANEJO DE ORGÁNICOS EN PUNE.....	563
ILUSTRACIÓN 39	ESQUEMA DE RECICLAJE BUENOS AIRES	577

ILUSTRACIÓN 40	ESCALERA DE LA FORMALIZACIÓN SEGÚN ARB - ANR	580
ILUSTRACIÓN 41	ESTRATEGIAS DE LA FORMALIZACIÓN	582
ILUSTRACIÓN 42	REQUERIMIENTOS TÉCNICOS PARA LA OPERACIÓN COMO ORGANIZACIÓN AUTORIZADA DEL SERVICIO DE APROVECHAMIENTO.	582
ILUSTRACIÓN 43	ESCALERA DE REQUISITOS TÉCNICOS Y LOGÍSTICOS PARA HACER ORGANIZACIÓN AUTORIZADA DEL SERVICIO DE APROVECHAMIENTO.	583

Lista de Símbolos y abreviaturas

Abreviatura	Término
<i>ACF</i>	Advocacy Coalition Framework
<i>ADA</i>	Asociación Defensora de Animales
<i>ANDESCO</i>	Asociación Nacional de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
<i>ANDI</i>	Asociación Nacional de Empresarios
<i>ANR</i>	Asociación Nacional de Recicladores
<i>ARB</i>	Asociación de Recicladores de Bogotá
<i>ARUB</i>	Asociación de Recicladores Unidos por Bogotá
<i>ASE</i>	Áreas de Servicio Exclusivo
<i>ATESA</i>	Aseo Técnico de la Sabana
<i>BID</i>	Banco Interamericano para el Desarrollo
<i>BM</i>	Banco Mundial
<i>CDF</i>	Costo de Disposición Final
<i>CDT</i>	Costo de tratamiento y disposición final
<i>CEAMSE</i>	Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado
<i>CEPAL</i>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<i>CIDT</i>	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico
<i>CINARA</i>	Instituto de Investigación y Desarrollo en Abastecimiento de Agua, Saneamiento Ambiental y Conservación del Recurso Hídrico.
<i>CONPES</i>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<i>COOPRESER</i>	Cooperativa de Trabajo Asociado Reciclaje y Servicios
<i>CRA</i>	Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico
<i>CREG</i>	Comisión de Regulación de Energía y Gas
<i>CRT</i>	Costo de Recolección y Transporte
<i>CRT</i>	Costo de Recolección y Transporte
<i>CST</i>	Costo Servicio por Tonelada
<i>CTEP</i>	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
<i>CVC</i>	Corporación Autónoma Regional del Valle
<i>DABS</i>	División de Administración de Bienes y Servicios
<i>DAGMA</i>	Departamento Administrativo del Medio Ambiente
<i>DAMA</i>	Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente
<i>DANCOOP</i>	Departamento Nacional de Cooperativas

<i>DANE</i>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<i>DNP</i>	Departamento Nacional de Planeación
<i>EAAB</i>	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
<i>ECA</i>	Estación de Clasificación y Aprovechamiento
<i>ECSA</i>	Empresa Comercializador del Servicio de Aseo
<i>EDIS</i>	Empresa Distrital de Servicios Públicos
<i>EMSIRVA</i>	Empresa de Servicios públicos de Aseo de Cali
<i>EMSIRVA ESP</i>	Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali
<i>ENDA</i>	Environement et Developement ONG
<i>EPA</i>	Environmental Protection Agency
<i>EPR</i>	La Escuela Popular de Reciclaje
<i>FMI</i>	Fondo Monetario Internacional
<i>FONADE</i>	Fondo Financiero de proyectos de Desarrollo
<i>GAIAREC</i>	Asociación Colombiana de Recicladores
<i>GIDCA</i>	Derechos Colectivos y Ambientales
<i>GMF</i>	Gravamen al movimiento Financiero
<i>IAD</i>	Análisis de Desarrollo Institucional
<i>ICBF</i>	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
<i>ICONTEC</i>	Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación
<i>INPES</i>	Instituto Nacional de Programas Especiales de Salud
<i>INS</i>	Instituto Nacional de Salud
<i>INSFOPAL</i>	Fondo Nacional de Fomento Municipal
<i>INURBE</i>	Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana
<i>IPES</i>	Instituto para la Economía Social
<i>JICA</i>	Cooperación Japonesa para el Desarrollo
<i>KKPKP</i>	Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat
<i>MADVT</i>	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
<i>MNCR</i>	Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis
<i>MPR</i>	Material Potencialmente Reciclable
<i>MPS</i>	Ministerio de Protección Social
<i>MTE</i>	Movimiento de Trabajadores Excluidos
<i>OCDE</i>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<i>OEA</i>	Organización de los Estados Americanos
<i>OIT</i>	Organización Internacional de Trabajo
<i>ONG</i>	Organización no Gubernamental
<i>ORA</i>	Organización de Recicladores Autorizada
<i>ORAS</i>	Organizaciones de Recicladores Autorizadas
<i>PDR</i>	Programa Distrital de Reciclaje
<i>PGIRS</i>	Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos
<i>PMIRS</i>	Plan de Manejo Integral de Residuos Sólidos
<i>POT</i>	Plan de Ordenamiento Territorial
<i>PPU</i>	producción media mensual de residuos sólidos por usuario para el municipio
<i>RAS</i>	Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable

<i>RBL</i>	Recolección Barrido y Limpieza
<i>REDLACRE</i>	Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores
<i>RRS</i>	Rutas de recolección Selectivas
<i>RSDJ</i>	Relleno Sanitario Doña Juana
<i>RURO</i>	Registro Único de Recicladores de Oficio
<i>SDA</i>	Secretaría Distrital de Ambiente
<i>SDDE</i>	Secretaría Distrital de Desarrollo Económico
<i>SDIS</i>	Secretaría Distrital de Integración Social
<i>SDP</i>	Secretaría Distrital de Planeación
<i>SECAB</i>	Secretaria Ejecutiva el Convenio Andrés Bello
<i>SENA</i>	Centro Servicio Nacional de Aprendizaje
<i>SIC</i>	Superintendencia de Industria y Comercio
<i>SIISA</i>	Sistema Integrado de Información del Servicio de Aseo
<i>SINA</i>	Sistema cooperación Japonesa para el Desarrollo Nacional del Ambiente
<i>SOR</i>	Sistema Operativo de Reciclaje
<i>SPD</i>	Servicios Públicos Domiciliarios
<i>SSPD</i>	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
<i>SUI</i>	Sistema Único de Información
<i>SVTA</i>	Sustitución de Vehículos de Tracción Animal
<i>TB</i>	tasa de barrido para el municipio
<i>UAESP</i>	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
<i>UAESP</i>	Unidad Administrativa de Servicios Públicos
<i>UESP</i>	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos
<i>VBA</i>	Valor Base Componente de Aprovechamiento
<i>WIEGO</i>	Mujeres en Empleo Informal Globalizadas y Organizadas ONG

Introducción

Esta de investigación se propuso 1) registrar y analizar el conflicto y exclusiones sobre la población recicladora, generados desde 1991, por la política pública referente al manejo de residuos en Bogotá. 2) Aprender desde la perspectiva propia de los sujetos, los significados de la organización, las contrapropuestas y las formas de resistencia, que la población recicladora organizada de la ciudad ha desarrollado para sobrevivir e imaginar futuros posibles para sí. Todo lo anterior para 3) poder aportar a la superación de la controversia, de tal forma que el esquema o sistema de manejo público de los residuos, reconociera e incluyera a la población recicladora formalmente.

Este tercer y último punto refleja cuan ambicioso fue el proyecto de investigación, cuyo objetivo general fue diseñar participativamente un modelo alternativo de “gestión comunitaria de lo público”, como alternativa al modelo neoliberal de gestión privada de lo público, a partir del estudio de caso del conflicto que generan las políticas públicas en una democracia de mercado, enfrentadas con las prácticas y propuestas sociales y productivas de la población recicladora organizada en la ciudad de Bogotá

Para 2010, cuando fue aprobado, no habían ocurrido la totalidad de sucesos jurisprudenciales que permiten afirmar hoy, que por lo menos legalmente, el objetivo número 3 de esta investigación, y el objetivo general de manera parcial se hicieron realidad: 1) los recicladores hoy son reconocidos como prestadores del servicio público de aprovechamiento, cuentan con más de 7 sentencias de Corte Constitucional que protegen y exigen el reconocimiento de sus derechos materializados en políticas públicas afines al manejo de residuos; 2) a diciembre de 2015, 10222 de ellos¹, en la ciudad han recibido un pago recurrente, proveniente de la tarifa de aseo, por sus servicios de recolección,

¹ "Histórica Baja en tarifas de Aseo", Periódico Humanidad, Edición 55 setiembre de 2015

transporte y aprovechamiento de residuos (pago que hoy suma más de 73000 millones de pesos); 3) y pese a todas las tensiones y contradicciones, estas exigencias empiezan a verse reflejadas en la normativa nacional sobre manejo de residuos prestación del servicio público de aseo.

Semejante triunfo este debe ser atribuido a las organizaciones de recicladores de la ciudad, en particular a la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB; es preciso insistir en que el investigador en sus diferentes roles profesionales y académicos, y la presente investigación (y algunos de sus productos parciales), no son causa directa de este logro, pero contribuyeron en alguna medida.

Ello resulta fundamental en aras de situar a esta investigación en un ejercicio comprometido políticamente en la producción de conocimiento de utilidad inmediata para el beneficio de los recicladores como un sector social históricamente marginalizado, y al investigador tratando de conquistar ese deseable rol de "intelectual orgánico" evocado por Gramsci (1967)

Así las cosas la investigación hace las veces de bitácora de una ruta de incidencia en la política pública por parte de un grupo social marginalizado, que a manera de una "pequeña revolución", hoy ha logrado cambiar el paradigma de la gestión pública de los residuos en toda Colombia, de modelos de transporte y enterramiento de basuras en manos de empresas por acciones, a un modelo que exige el aprovechamiento de residuos y el reconocimiento y remuneración de los recicladores como prestadores del servicio público de recolección transporte y aprovechamiento.

Esta investigación se inscribió en dos procesos metodológicos disciplinares complementarios: por un lado el análisis de política pública desde una perspectiva post estructuralista, como lo es el análisis narrativo de la política pública. Por otro lado, recurrió a la competencia profesional previa del investigador: una investigación etnográfica sobre la movilización social, la construcción de marcos de sentido y los procesos organizativos de la población recicladora en la ciudad de Bogotá, debido a que constituyen formas de resistencia y contrapropuestas frente al primer escenario.

En su momento la investigación partió de la siguiente hipótesis:

“No obstante las democracias de mercado², las prácticas productivas, sociales y políticas propias de los procesos organizativos de carácter comunitario, que logran surgir y proveer bienes y servicios de carácter público, pueden constituirse en semilleros para modelos alternativos de gestión pública. En este sentido los procesos organizativos y las propuestas políticas de la población recicladora en Bogotá, se constituyen en alternativas para la gestión pública de los residuos en la ciudad.”

En este orden de ideas, el estudio de caso se constituyó en un registro, análisis y sistematización de este proceso de carácter popular, que pese a la tendencia de mercantilización del servicio público que lo inscribe, se puede entender como una alternativa de gestión comunitaria de lo público.

En este orden de ideas las preguntas fundacionales que esta investigación responde fueron:

- Durante los últimos 20 años, la política pública de manejo de residuos, ¿cómo ha consolidado un modelo privado y mercantilista de gestión?
- Y ¿cómo, para asegurar su rentabilidad, esta política pública ha expulsado a los sectores sociales (en particular la población recicladora) que viven del mismo nicho productivo y le generan competencia?
- ¿Puede entenderse la acción colectiva de la población recicladora organizada en Bogotá como un proceso de movilización social con propuestas “alternativas” para la gestión pública de los residuos?
- ¿Qué características debería tener un nuevo modelo de gestión pública de los residuos que, sin perder los cánones de cobertura y eficiencia, sea capaz de incluir gradual, digna y sosteniblemente, a la población recicladora organizada de la ciudad?

² David Held (1997) desarrolla una extensa y meticulosa disertación sobre los orígenes del Estado moderno así como de la democracia representativa liberal, allí acuña la noción de **democracia de mercado**, entendida como la expresión de la “alianza” entre el capitalismo moderno y el Estado moderno emergente, en particular su modelo de democracia representativa liberal.

Esta investigación se situó en el campo del análisis de política pública como subdisciplina de la ciencia política, en tanto la identificó como una “bisagra” entre la teoría política y la acción social, entre el análisis teórico del poder y su materialización en mecanismos de dominación concretos, y por supuesto en formas de resistencia y contrapropuesta igualmente concretas. Es pues una disciplina aplicada con un importante poder de incidencia en tanto como afirma Fischer (2003) produce información relevante que utilizada en escenarios de toma de decisiones puede resolver problemas políticos.

Teóricamente, la investigación recurrió al análisis interpretativo de política pública en una de sus ramas específicas: **el análisis literario de políticas públicas** propuesto por Emery Roe (2006).

Para este autor, el analista debe identificar en primera medida una narrativa hegemónica asociada a la versión oficial del problema y sus soluciones. Comúnmente esta narrativa se asocia a los discursos gubernamentales y la política pública misma vinculada a un tema o un campo problemático. En segunda instancia, el analista debe identificar narrativas no “incluidas” en la historia oficial, normalmente estas se construyen desde grupos no gubernamentales y en oposición a la versión gubernamental, por tanto pueden denominarse como contra-narrativas. Finalmente el analista provee un escenario de contrastación y debate entre narrativas, que desemboque en una nueva narrativa política a la que llama meta-narrativa.

Esta propuesta analítica de política pública, no solo guio teórica y metodológicamente la presente investigación, también estructuró el documento final. Aplicando este primer abordaje teórico es posible describir la estructura del documento, que recoge los resultados de dicha investigación:

En el primer capítulo se presentan los objetivos y supuestos que orientaron la investigación; también el marco teórico y conceptual utilizado, así como la metodología que derivó del mismo. Este primer capítulo contiene un aparte en donde se devela la “ecuación personal” del investigador, que le permite al lector entender como la experiencia profesional, académica y de vida del investigador, permean e inciden en la orientación de la investigación.

El segundo capítulo presenta un panorama detallado de la narrativa hegemónica, asimilada a la política pública de manejo de residuos con énfasis en aquella formulada desde 1991 hasta el año 2011. Es preciso aclarar que inicialmente el punto de corte era el año 2010, justificado en que en este periodo se constata la consolidación del modelo privado de gestión de los residuos como única alternativa. Pero en 2011 ocurre un hecho significativo, los recicladores consiguen que la Corte Constitucional emita el auto 275 de 2011, que recogería la jurisprudencia existente en favor de la población recicladora, transformando estructuralmente la controversia en cuestión. Es preciso decir que la narrativa hegemónica está asociada al campo de lo público estatal, asimilado por un lado a la institucionalidad y reglamentación propia del Estado en la materia, y por otro al reflejo y articulación de valores del mercado a la gestión pública, es decir lo público mercantil.

Este segundo capítulo está dividido en dos partes: una primera que da cuenta de la construcción de la narrativa hegemónica a nivel nacional (leyes, decretos, y resoluciones nacionales sobre la materia). Una segunda parte de este capítulo presenta la evolución de la política pública a nivel distrital (decretos, acuerdos, resoluciones, planes programas y proyectos distritales), entendiendo que en gran medida las controversias y las situaciones de resistencia más significativas de los recicladores han tenido a la ciudad, sus autoridades y políticas como actores y escenario concreto.

En el tercer capítulo el lector encontrará por un lado, una minuciosa descripción de los recicladores y sus organizaciones como sujeto colectivo, actor principal que agenció la contra-narrativa, ello desde la etnografía y teorías identitarias y de marcos de sentido de la acción colectiva. Por otro lado, el lector encontrará, un análisis de las controversias principales y las contra-narrativas que se suscitaron desde la población recicladora organizada, en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB: Esta se constituye en la contra-narrativa principal³ y agrupa una serie de acciones y discursos de resistencia e incidencia en la misma política pública. En este aparte se presenta desde la voz de los líderes recicladores que dirigieron estas acciones de resistencia, y constituye una interpretación de las formas en que los recicladores reconstruyeron el sentido del

³ Es denominada como principal en tanto hay otras contra-narrativas o narrativas no hegemónicas provenientes de otros actores sociales, tales como lo habitantes del derredor del relleno sanitario, las ligas de usuarios del servicio público de aseo o los bodegueros organizados

manejo de los residuos, de sí mismos como sujeto colectivo o movimiento social, para resistir, superar la dominación y proponer alternativas a la misma.

Leer estas acciones de resistencia e incidencia exigieron un profundo conocimiento de las constantes socioculturales de la población recicladora, sus motivaciones de organización y movilización; esta mirada solo pudo ser aprehendida a través de un ejercicio etnográfico localizado en los escenarios de decisión del gremio reciclador.

En el cuarto y último capítulo, el lector encontrará a manera de conclusiones una síntesis de varias meta-narrativas producto de la incidencia en política pública (narrativa hegemónica) por parte de los procesos de resistencia de los recicladores organizados (contra-narrativa).

Entre ellos las más importantes están: 1) los condicionantes derivados de las órdenes de reconocimiento e inclusión proferidas por la Corte Constitucional, que debe cumplir todo esquema de servicio público de aseo en Colombia, con relación al reconocimiento y remuneración de recicladores. 2) Una síntesis de las formas mediante las cuales el gobierno de "Bogotá Humana" pretendió dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional. 3) Los lineamientos de propuesta presentados por la Asociación de recicladores de Bogotá y organizaciones aliadas como nuevo esquema de aprovechamiento con reconocimiento de recicladores, en el marco del servicio público de aseo. Este cuarto y último capítulo presenta también una revisión de experiencias significativas de esquemas inclusivos de reciclaje con recicladores, en 3 ciudades del mundo.

Capítulo 1: Marco Teórico y Metodológico

1.2 Marco Teórico

1.2.1 El Análisis Literario de políticas públicas

El análisis de políticas públicas como subdisciplina de las ciencias políticas es de origen reciente, su desarrollo ha estado signado por la funcionalidad y lógicas de las corrientes hegemónicas de la teoría política y la economía. El sesgo administrativista que la acompañara en sus orígenes determinó su instrumentalización por parte de los regímenes políticos.

Este aparte se ocupa de presentar algunas corrientes históricas de análisis de política pública, sugiriendo factores que se constituyeron en mecanismos para moldear los sujetos de las democracias de mercado, y señalando contra cuáles paradigmas se erigió el análisis interpretativo de políticas públicas.

Lo primero que hay que afirmar, es que la gran mayoría de definiciones de política pública están de acuerdo en que se trata de mecanismos de actuación propios del Estado; de esta forma se entiende que el análisis de política pública es “(...) la ciencia del Estado en acción o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas” (Roth 1999, p.15). De aceptar esta definición se debe entonces reconocer que desde sus inicios esta

subdisciplina se sitúa en una postura específica del poder: Se ocupa del Estado moderno, no desde su legitimidad, sino desde su “estructura” y su “hacer concreto”; se sitúa por tanto, en función de un actor caracterizado por Weber (1979) por monopolizar el uso legítimo de la violencia física sobre un territorio determinado, y desde Hobbes (1982) caracterizado por ser el garante de la paz, la seguridad y la propiedad privada mediante la sesión de poder que sus administrados hacen mediante un contrato social.

Las políticas públicas en este sentido, son una estrategia privilegiada mediante la cual el Estado moderno alcanza sus objetivos regulando a sus administrados. Antes de entrar en una definición provisional de políticas públicas, hay que aclarar que pese a lo monolítico de las anteriores definiciones, el Estado no es un ente homogéneo ni todopoderoso, cada Estado nación es un producto histórico de la tensión y pugna por el poder desde diferentes sectores sociales, de tal forma que la estructura institucional interna del mismo Estado, refleja la relación de fuerzas en su interior, y al exterior también en el marco de la globalización gracias al concurso de otros actores supra estatales como lo son las multinacionales, otros estados más poderosos, estos actores no obstante sus diversos niveles de poder comparten “...una ideología común que abarca desde la modernización capitalista hasta el neoliberalismo y la integración económica global” (Hart y Negri 2004, p.150).

Para efectos prácticos esta investigación acoge inicialmente la propuesta de definición de política pública presentada por Roth (1999), entendida como un:

(...) conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 1999, p.14).

Como se dijo anteriormente, la presente investigación optó por un enfoque interpretativo del análisis de políticas públicas. Esta corriente desarrolla una fuerte crítica a la perspectiva de análisis tradicional de política pública, cuya corriente hegemónica se ha sostenido entre otras cosas, en la racionalidad económica como fuente de legitimidad de la acción gubernamental y por tanto de su análisis mismo. Según Fischer (2003), el análisis narrativo de política pública surge como respuesta a las formas dominantes

(tecnocráticas y empiricistas) de aproximación a los estudios de política pública, que centran su énfasis metodológico en el supuesto rigor y carácter de verdad que les otorga el uso de técnicas cuantitativas para el análisis de política pública, y cuyo efecto inmediato es la negación de los valores y significados socioculturales, como fuerzas participantes de la política, y por tanto, la ausencia de formas más democráticas y sociales de analizar y hacer la política pública.

Esta corriente de análisis afirma que la política pública se erige sobre argumentos y discursos que dan pie a narrativas de política, estas involucran creencias, valores e intereses de los actores que participan en su construcción. Por ello el analista de política debe dotarse de herramientas que le permitan aprehender esa dimensión cognitiva retórica y subjetiva de quienes crean dichas políticas, y de quienes son sujetos de las mismas políticas.

Ocuparse de la pugna por imponer el sentido desde múltiples actores sociales y sus intereses particulares sitúa la acción del analista de política pública en un escenario de poderes y conflicto. Para entender mejor esto solo hay que formular las siguientes preguntas, que reflejan la complejidad y subjetividad implicadas: ¿Quién establece cual situación es insatisfactoria o problemática? ¿Quién determina los objetivos deseables y los medios para enfrentar dicha situación? ¿Los actores en general son sujetos pasivos cuyas conductas son transformables? ¿La transformación del comportamiento de actores es la vía para modificar dicha situación insatisfactoria?

La pregunta de fondo remite al papel de la política pública como herramienta utilizada por el Estado para moldear no solo comportamientos sino sujetos, y consecuentemente remite a diferentes concepciones del ciudadano. Es necesario entonces revisar la evolución de estas concepciones y funcionalidades en una selección de diferentes desarrollos históricos del análisis de política pública.

1.2.1.1 Las corrientes “hegemónicas” de análisis de política pública y su papel en el sostenimiento y legitimación de las narrativas hegemónicas ligadas a las democracias de mercado.

Para Harold Laswell considerado el padre de esta disciplina, el análisis de política pública era una ciencia social aplicada, que convocaba y mediaba los conocimientos académicos, gubernamentales y ciudadanos, proveyendo soluciones objetivas a problemas que podían ser minimizados o solucionados totalmente, evitando así los debates políticos improductivos. Podría decirse que se trataba de una aproximación multidisciplinaria, orientada hacia la resolución de problemas y con un carácter claramente normativo. Era claro que el ente decisor seguía siendo indiscutiblemente el Estado, pero así fuese a nivel consultivo, esta primera definición incluía a los ciudadanos como portadores de un saber específico necesario para la solución de problemas sociales.

Tal característica terminó siendo rechazada por la tendencia analítica de los herederos de Laswell quienes influenciados por economistas y sus metodologías científicas de carácter positivista, fundamentaron sus generalizaciones en el modelo racional de toma de decisiones; es así como sugerían que

“(…) primero se identificara empíricamente un problema, se formularan objetivos y caminos para llegar a su óptima solución. Después se determinarían las consecuencias relevantes y las probabilidades de medios alternativos de solución, se le asignarían valores numéricos a cada costo o beneficio asociado con las consecuencias. Y combinando la información sobre consecuencias, probabilidades, y costos y beneficios, se seleccionaría la alternativa más efectiva y eficiente; [...] el análisis político en este modelo, se esfuerza por traducir asuntos sociales y políticos en fines técnicamente definidos, para ser alcanzados a través de medios administrativos” (Fischer 2003, p.4).

Los ciudadanos eran concebidos por esta corriente como sujetos predecibles gracias a la lógica económica de su racionalidad natural.

La teoría empírica aplicada al análisis de política pública buscaba explicaciones “reales” correspondientes a realidades objetivas verificables “afuera”, en el mundo. Como se anclaba en realidades concretas del mundo, estas

explicaciones eran accesibles a los observadores (expertos o “think tanks”), si se empleaban los métodos empíricos apropiados para observar y medir los fenómenos (Fischer 2003, p.22).

Por tanto, factores como ideas y valores debían ser simplificados al máximo; en aquellos casos en donde se tenían en cuenta como variables, se les asignaba un rol “asistencial” que le permitía a los sujetos complementar con sentidos de realidad la toma de decisiones, guiados indefectiblemente por la elección racional.

Esta perspectiva concibió a los ciudadanos de nuevo, como entes pasivos en espera de los dictámenes estatales para la solución de los problemas que les aquejan, y les niega la posibilidad de que sus valores e ideas afectaran la forma en que veían y cambiaban sus intereses, así como negó la posibilidad de interpretar los cambios en la realidad desde otras perspectivas diferentes a la maximización del interés individual.

Esta versión empiricista proporcionó una base epistemológica ligada a la elección racional que fue asumida y reinterpretada por otras corrientes de análisis de política pública como la neo institucionalista. Para esta última “(...)el análisis de las variaciones en los resultados de la política pública, pueden ser ampliamente examinados en la interacciones de las elites políticas, las demandas de los grupos de interés, los procesos institucionales y las ideas en el análisis político y de política pública” (King 1973, p.4 citado por Fischer 2003, p.28).

El neoinstitucionalismo argumenta en favor de la autonomía que las instituciones políticas tienen al crear, leyes, reglas y normas que gobiernan el comportamiento en la sociedad en que se inscriben. En esta medida vale aclarar que no es que las instituciones políticas creen acción política, en cambio su discurso y las facilidades u obstáculos que ellas crean, son los que influyen a los actores sociales y su comportamiento mediante la creación de una “construcción institucional de significado”, los ciudadanos siguen siendo actores predecibles, moldeables y relativamente pasivos.

Es preciso centrarse en una versión del neo institucionalismo que durante mucho tiempo se constituyó en la corriente hegemónica de análisis, y de cuya base siguen bebiendo las corrientes neo institucionalistas más progresistas, tal y como la que

representa el enfoque de Análisis del Desarrollo Institucional IAD, creado por la última premio nobel de economía, Elinor Ostrom; enfoque que también será referenciado.

Lo primero que hay que decir es que reafirman la elección racional como explicación única del comportamiento humano, por tanto reglamentaciones e instituciones crean un marco de transformación de dicho comportamiento, e incluso "(...) son un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores" (Roth 1999, p.37).

La versión económica del neo institucionalismo lleva esta última afirmación a un nivel superior al considerar que no es

(...) el individuo el que tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino [son] las instituciones las que deben cambiar para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad... [centrando así] ...su atención en el papel del estado en la definición de las bases de los arreglos contractuales que fijan los costos de transacción entre intereses e instituciones(...)" (Ibíd. p.40).

Es el mercado y no el Estado el que debe regular las transacciones sociales, políticas y económicas, que terminaran ordenando a la sociedad, así pues las políticas públicas y las instituciones deben ser formas que aseguren las condiciones para que este mercado funcione libremente. Y las instituciones de carácter público adquieren progresivamente la forma de la empresarialidad privada.

"A lo largo del siglo XX los estudiosos han observado el desarrollo paralelo y la creciente semejanza entre las estructuras institucionales de las corporaciones y la de las agencias del estado, y como las empresas se han insertado cada vez más solidariamente en las instituciones públicas. (Hart y Negri 2004, p.200)

Esta es la base del neoliberalismo sobre el que a su vez se soportan las democracias de mercado; y que para efectos de su implantación global se instrumenta en las regulaciones que las instituciones supranacionales, como las que el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) vienen impulsando desde la década del 80 en los países en vías de desarrollo. Es una forma mediante la cual el "imperio" actúa a través de las políticas públicas nacionales. Por ejemplo

(...) el FMI ha forzado a los estados abandonar programas sociales keynesianos y obligarlos adoptar políticas monetaristas. A las economías débiles y necesitadas, les dicta una forma neoliberal, que incluye un mínimo gastos público en bienestar social, la privatización de las industrias y los recursos públicos y la reducción de la deuda pública. Esta fórmula se conoce como el consenso de Washington” (Hart y Negri 2004, p.206).

La reproducción de los principios básicos de este sistema, en particular la protección de la propiedad privada, no se soporta solo en la fuerza que puedan ejercer los gobiernos nacionales, se ha requerido también “...del derecho, es decir en una estructura jurídica que la legitima”. (Ibíd. p.214) Y dicha estructura jurídica está contenida en los marcos de referencias legales establecidos por los regímenes neoliberales, que sustentan “(...) el proyecto de privatización de los bienes públicos (como el agua, el aire, la tierra y todos los sistemas de gestión de la vida, incluidas la atención sanitaria y las pensiones, que habían sido antes funciones del estado de bien estar.)” (ibíd. p.242).

Una versión neo institucional de vanguardia la constituye el Análisis del Desarrollo Institucional (IAD), propuesto por Elinor Ostrom. Este enfoque parte de la afirmación según la cual es posible identificar las unidades universales que estructuran las interacciones sociales humanas cualesquiera que estas sean, y esta interacción se rige por una racionalidad implícita expresada en el siguiente principio:

“(...) cuando los productos derivados de una interacción son “productivos” para aquellos involucrados, los participantes tienden a incrementar su compromiso en el mantenimiento de la estructura de la situación tal cual como está, para así seguir recibiendo resultados benéficos. Cuando los participantes perciben las interacciones como injustas o inapropiadas, tenderán a cambiar sus estrategias hasta cuando reciban resultados benéficos de dicha situación” (Fehr and Gächter 2000b citado por Ostrom 2005, p.14).

Incluso

“(...) cuando los resultados son percibidos por aquellos involucrados en la interacción, como menos valiosos que los resultados que podrían estar obteniendo, afloraran cuestionamientos y proposiciones sobre la transformación de

la estructura de las situaciones, moviendo a un nivel diferente y cambiando las variables exógenas en sí mismas. Aún más, si los procedimientos son percibidos como “injustos”, pueden aflorar motivaciones para el cambio de la estructura misma” (Frey, Benz, y Srutzer 2004 citado por Ostrom 2005, p.14).

Partiendo de esta afirmación, el IAD busca convertirse en una herramienta que le permita a cualquier investigador, analista o interesado de los comportamientos humanos, no solo entender las formas de interacción, sino incidir en ellas mediante la creación en particular de reglas. Reglas que deberán estar orientadas en primera instancia, a promover la cooperación entre seres humanos y evitar la tendencia al usufructo propio del *free rider* o “aprovechado”, tendencia propia del género humano. Valga decir que la definición de reglas presentada por Ostrom se asimila perfectamente a la noción de política pública, se la puede entender como “algo” dado por una autoridad para ser compartido y entendido de manera conjunta por parte de los participantes; las reglas remiten a las prescripciones forzadas, concernientes a las acciones o productos requeridos, permitidos o prohibidos.

Todas las reglas son el resultado de esfuerzos implícitos o explícitos, dirigidos a obtener orden y predictibilidad entre humanos, creando “clases” de personas (posiciones o roles), que corresponden a clases de acciones requeridas, prohibidas o permitidas con relación a los resultados requeridos, permitidos o requeridos, o de cara a la probabilidad de ser monitoreado o sancionado en un modelo predecible (Ostrom 2005, p.18).

No obstante su lectura “positiva” de la búsqueda de cooperación más que de regulación de competencia, esta mirada neo institucional sigue siendo funcional a las democracias de mercado, en tanto sigue dirigiéndose a individuos fragmentados que comparten una misma racionalidad y predictibilidad; ello en la medida en que no se aleja de la teoría de la elección racional, y en su insistencia en la capacidad de modelación de los comportamientos individuales en términos de una función de preferencia, definida por la lógica de maximización de ciertos insumos tales como bienes y servicios, capital humano y capital social.

Hay que decir que frente al tema de recursos naturales, el IAD trata incluso de encontrar una salida a una de las más graves contradicciones del capitalismo, materializada en la depredación infinita de recursos naturales finitos, propia del modelo de desarrollo. Esto lo hace al preocuparse por la generación de reglas y unidades de gestión, que permitan una administración “racional” de los bienes comunes, en particular aquellos de carácter excluyente; pero ese es tema de otro ensayo.

Finalmente hay que decir que esta versión neo institucional le presta muy poca importancia al tema del poder y de la dominación, por tanto no crea ninguna condición de reconocimiento y resistencia frente al mismo, ni de parte de colectivos ni mucho menos de individuos.

Para culminar este aparte es preciso decir que varias corrientes de análisis de política pública se distancian de estas versiones hegemónicas, y reconocen, no solo que el Estado no es un ente homogéneo, sino que, como se mencionó, refleja las pugnas por el poder y el sentido entre los diferentes sectores sociales de una sociedad.

Una de estas corrientes que me permite introducir las preguntas por las formas alternativas de incidencia en lo público es la denominada **“Advocay Coalition Framework”** (ACF) de Sabatier y Jenkins (1999), en tanto esta permite remitir la hechura de política pública a la figura de coalición política entre gobernantes, legislativos y empresas privadas, por ejemplo prestadoras de servicios públicos entendidas estas como grupos de presión que comparte el mismo marco de sentido.

Sabatier (1999) asevera que la coalición está constituida por actores de una variedad de instituciones públicas y privadas, en diferentes niveles del gobierno, quienes comparten un conjunto básico de creencias y buscan manipular las reglas, presupuestos y personal de las instituciones gubernamentales para el logro de sus metas en el tiempo, ellos operan dentro de un subsistema de política pública. Propone hacer una lectura de los desarrollos de las coaliciones en el marco de cambios externos al subsistema en las condiciones socioeconómicas y políticas, coaliciones amplias y resultados de otros subsistemas que proveen oportunidades y obstáculos a las coaliciones en competencia. De esta forma, la coalición involucra múltiples actores, no solo entes gubernamentales, administrativos o institucionales, por ejemplo vincula periodistas, grupos de interés, sobretodo grupos económicos, analistas e investigadores políticos.

Para la ACF las creencias, entendidas como componentes estructurantes de los marcos de sentido, juegan un papel fundamental en la estructuración y cohesión de las coaliciones; para esta corriente es fundamental crear una modelación de *la estructura de las creencias de políticas*; la pregunta subsiguiente a ser constatada es sobre la creencia en la capacidad del mercado de organizar todos los aspectos de la sociedad y para generar ordenes sin mediaciones. El análisis de política pública requiere entonces acoger y dar cuenta del escenario de pugna por el sentido que las diferentes coaliciones políticas hacen, y tras lo cual están las verdaderas definiciones del interés de la política pública.

Para los grupos con menos recursos políticos para la incidencia, estas políticas hegemónicas traen consigo su cuota de dominación. Podría decirse que las políticas públicas que representan los intereses de grupos poderosos generan o acrecientan los procesos de subordinación, vía relaciones de mercado y la posición de sujeto derivadas de estas. Son pues herramientas de dominación.

En ese orden de ideas es necesario reconocer que hay corrientes de análisis de política pública que han estado ligadas metodológica e ideológicamente a la acción de esta forma del Estado; en particular el análisis tradicional de política pública, cuya corriente hegemónica se ha sostenido entre otras cosas en la racionalidad económica como fuente de legitimidad de la acción gubernamental y por tanto de su análisis mismo.

En oposición, se hace necesario acoger y posicionar otras formas de análisis que permitan visibilizar las relaciones de poder y dominación, así como las formas de resistencia, incidencia y contrapropuesta ligadas a las políticas públicas.

1.2.1.2 El análisis interpretativo de política pública: lineamientos para visibilizar y hacer “equivalencias” entre discursos de política no hegemónicos.

Fischer define el análisis de política pública como una disciplina científica aplicada “(...) que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentos para producir y transformar la información políticamente relevante que puede ser utilizada en escenarios políticos para resolver problemas políticos” (Fischer 2003, p.1). Como se presentó anteriormente, las formas dominantes (tecnocráticas y empiricistas) de aproximación a los estudios de política pública han negado a los valores y significados socioculturales como

fuerzas participantes de la política, y por tanto, han restringido formas más justas, democráticas y sociales de analizar y hacer la política pública. La figura de coaliciones políticas presentada brevemente, permite inferir que la información políticamente relevante depende de los intereses de la coalición política con más recursos e influencia política, por tanto la misma definición de problemas políticos esta mediada por intereses focalizados propios de dichos grupos poderosos.

Las pretensiones de objetividad de las formas más tradicionales de análisis de política pública quedan expuestas ante el carácter profundamente subjetivo y definido desde las relaciones de poder de esta subdisciplina. Y desmontado el carácter cientificista de sus resultados, es preciso desplazar su comprensión del paradigma positivista y objetivo, hacia otro modelo que incorpore la pugna por el poder y su carácter subjetivo.

El análisis cognitivo de política públicas permite introducir un primer elemento: “la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores” (Muller 2006, p.95). Partiendo de un escenario de pugnas por el poder desde diferentes sectores y actores de la sociedad, se dirá que las políticas públicas son una forma en que dicha pugna por el sentido se materializa en la esfera pública. Los actores políticos en competencia están definidos, entre otras cosas, por compartir creencias, que constituyen así una visión del mundo. De esta forma, afirma Muller (2006), al hacer una política pública se está construyendo una representación de la realidad sobre la cual se intervendrá (desde el Estado); dado su carácter hegemónico, será en referencia a esta representación, que otros actores organizan su lectura del sistema, del lugar y el papel que ocupan en la sociedad, de los problemas sociales y de sus soluciones. Desde esta perspectiva la política pública es una matriz cognitiva que organiza la percepción del mundo y la auto-percepción de los administrados.

Como ejercicio representativo la política pública, abstrae de lo real simplificando su complejidad, al punto de llegar a modelos unicausales de los problemas sociales, tal y como lo ejemplifica el “policy cycle”. Pero este referencial de política, como lo llama Muller, además de ser codificado pasa por un proceso de decodificación y recodificación sucesivos, en otras palabras, es interpretado y reinterpretado.

El argumento central de las corrientes de análisis interpretativo de políticas públicas es que estas poseen un carácter subjetivo y discursivo (y en general este carácter es compartido por la política en general), por tanto, están sujetas a procesos de construcción, comunicación e interpretación de significado. Remiten a la forma en que la política pública se constituye en un marco interpretativo de la realidad, y en tanto escenario de pugna por el sentido, puede tener un potencial emancipatorio si se construye en el marco de la deliberación de las “singularidades”, o entre actores políticos, incluyendo al mismo Estado. En esta corriente la cuestión del poder se introduce en preguntas como ¿Quién posiciona qué contenidos? ¿Cómo son comunicados? ¿Qué otras versiones del mismo asunto entran pugna con la impuesta? ¿Cómo se reinterpretan los contenidos de política?

Es preciso traer a colación la pregunta por la forma en que “(...) las singularidades implicadas en un proceso de colaboración expresan [o pueden expresar] su control sobre lo común, y ¿cómo puede representarse tal expresión en términos jurídicos?” (Hart y Negri 2004, p.242). Ahora bien una cuestión previa al control de lo común remite a la forma en que se construye, y pese a las distancias conceptuales, también a la forma en que se construye lo público.

Pese a la dificultad de aprehender tal modelo, el sistema legal desde la perspectiva post sistémica referenciada por Hart y Negri, se puede convertir en un paradigma de construcción de la política pública gracias a una práctica democrática deliberativa entre sujetos de la transformación.

Este modelo entiende el sistema legal como:

(...) un sistema en red auto organizado y democrático que produce normas jurídicas en una interacción constante, libre y abierta entre singularidades, que producen normas comunes mediante su comunicación [...] se trata de derechos producidos por lo común en el marco de un proceso de comunicación social, y que a su vez produce lo común” (Ibíd. p.241).

Este modelo remite por tanto a las formas en que las singularidades construyen su equivalencia, la pregunta de fondo está en la creación de competencias, escenarios y procesos deliberativos de carácter democrático.

Se presentan a continuación tres diferentes corrientes del análisis interpretativo de política pública representadas en tres diferentes autores: Emery Roe, Dvora Yanow y Frank Fischer. Si bien esta investigación se cimentó sobre la propuesta de análisis narrativo o literario de Emery Roe, tomó elementos conceptuales del análisis interpretativo de política de Yanow, y afirmaciones provenientes del giro argumentativo de Fischer.

En cada desarrollo se señalan los alcances considerados esenciales para instrumentalizar las políticas públicas en un proceso de incidencia política por parte de las comunidades organizadas como sujetos de transformación social democrática. También se presenta una lectura provisional de sus limitaciones, condesadas en el hecho de que salvo parcialmente Fischer, ninguno de los autores en cuestión relativiza el poder estatal en la toma de decisión pública.

1.2.1.2.1 Comunidades interpretativas y el analista como mediador de equivalencias.

Dvora Yanow sitúa su propuesta de análisis interpretativo de política pública no sólo en escenarios de complejidad, incertidumbre y polarización, sino en escenarios de incompreensión. Por ello resalta que la labor del analista sea equipar tanto a hacedores de política como a ciudadanos "(...) con fundamentos inteligentes para discutir y juzgar ideas conflictivas, propuestas y resultados" (Yanow 2000, p.3). No obstante la inclusión de ciudadanos como un público relevante en el análisis, la política pública para este autor sigue teniendo un origen estatal, y su análisis se aplica a procesos de política pública en desarrollo, por tanto su análisis aplica tanto más al proceso de evaluación de políticas públicas. Lo que si resalta Yanow es la necesidad de aprehender lo que es significativamente político para diversos públicos y por tanto el analista "(...) requiere un paquete de herramientas analísticas, algunas basadas en supuestos filosóficos que posicionen el significado humano y las realidades sociales como prioritarias" (Ibíd. p.4). Su lectura va dirigida a la comprensión de las consecuencias de una política para un amplio margen de personas que afecta, para lo cual "(...) es necesario [adquirir] un "conocimiento local" – el más mundano-, la experta comprensión de, y el razonamiento practico sobre las condiciones locales que derivan de la experiencia vivida" (Ibíd. p.5)

Para adquirir este conocimiento, el analista debe desarrollar métodos interpretativos que den cuenta de las múltiples interpretaciones del mundo, de sus problemas y de la posición que en él cada quien ocupa, ello justificó en esta investigación el uso de técnicas propias de la etnografía como la observación participante, las historias de vida, la cartografía social, entre otras.

Uno de los principales aportes de este autor consiste en la puesta en evidencia del carácter no neutral ni objetivo del analista, ya no solo porque toma partido por alguna narrativa (como sugirió Roe), sino porque por un lado, no puede liberarse de los valores, creencias y sentimientos propios; porta además su experiencia, su entrenamiento y sus experticias, lo mismo que sus expectativas, que influirán sus resultados en terreno. Y por otro porque

“(…) todos los actores inscritos en una situación política [tal y como ocurre en otras aspectos de la vida social], interpretan los datos del problema en su intento por dar sentido a la política. Además, los artefactos y acciones humanas, incluidos documentos políticos, su legislación e implementación, son entendidos [desde esta corriente], no solo como instrumentos racionales, sino también expresivos de significados, incluyendo simultáneamente de identidades individuales y colectivas. (Ibíd. p.6).

Planteada la subjetividad y no neutralidad, hay que decir que esta propuesta interpretativa de análisis de política pública busca identificar y comprender los significados que las políticas públicas tienen para diferentes públicos que han sido denominados como relevantes. Importa también develar las formas mediante las cuales estos significados son difundidos comunicados o impuestos, a qué públicos se destinan y cómo estos últimos los reinterpretan.

El analista deberá enfrentar la distancia que hay entre sus expectativas personales, su ecuación personal y lo que experimenta; deberá también incluir en el análisis la dicotomía entre el discurso político, las políticas públicas como intensiones y su distancia en la implementación.

Yanow identifica grupos que comparten la misma interpretación política y las denomina “comunidades de política”, y que serán los sujetos colectivos que construyen sus propias narrativas de política, ya frente a un problema una iniciativa o una política

pública preconstruida. La autora identifica la existencia de por lo menos tres diferentes comunidades de significado en cualquier situación política:

“(…) los hacedores de política, el personal de la agencia de implementación, y ciudadanos o clientes afectados por la política. Valga decir que es necesario reconocer que al interior de las agencias “implementadoras” hay una gran variedad de sub comunidades de significado. Y al interior de las comunidades y vecindades hay divisiones internas” (Ibíd. p.10).

Podría decirse que desde esta perspectiva, los sujetos colectivos que inciden o buscan incidir en políticas públicas construyen una narrativa de política gracias a un marco interpretativo común, y a sus prácticas deliberativas, esto los hace una comunidad interpretativa. Y la disputa de las interpretaciones de los temas de política, hechas por las diferentes comunidades de sentido no puede reducirse al ejercicio electoral delegativo, sino que precisa de otros mecanismos y escenarios

¿Cuál es el papel entonces del analista de política? “El rol del analista interpretativo de política es mapear la “arquitectura” del debate relativo a la cuestión política bajo investigación, a través de la identificación del lenguaje y sus implicaciones (entendimientos, acciones significados) usadas por diferentes comunidades interpretativas en su proceso de “enmarcamiento” del tema en cuestión. “En el contexto del análisis de política, esto significa enfocarse en artefactos políticos o de agencia (agenciamiento), entendidos estos como los símbolos más concretos que representan los más abstractos significados políticos y organizacionales” (Ibíd. p.14). Pero como este proceso interpretativo se da en contextos de pugna por el poder y de dominación, el analista puede adquirir un compromiso frente a los grupos no hegemónicos involucrados en dicho contexto, el analista puede “(…) garantizar que grupos no representados estén capacitados [o habilitados] para hacer que sus interpretaciones sean escuchadas” (Ibíd. p.19).

En términos metodológicos esta propuesta se compone de 5 pasos a saber:

El primer consiste en la identificación de lo que Yanow denomina los artefactos que son significativamente portadores de sentido por parte de las comunidades interpretativas afines a un problema político dado. Es decir aquellos actos, lenguajes u objetos mediante los cuales determinada comunidad significa políticamente la realidad.

“El segundo paso desarrollado al mismo tiempo que el primero consiste en la identificación de a aquellas comunidades relevantes a dicho asunto política que crean o interpretan estos artefactos y significados” (Ibíd. p.20).

En el tercer paso el analista debe identificar los discursos de las comunidades: cómo hablan y actúan con respecto a un asunto político.

“El objetivo y logro de este paso es ser capaz de decir algo acerca de los significados –valores creencias y sentimientos- que son importantes para cada comunidad política relevante, así como ampliar el análisis de los artefactos. El tercer paso entonces es identificar los múltiples significados que portan artefactos específicos para aquellas diferentes comunidades interpretativas”. (Ibíd. p.20).

En el cuarto paso, el analista identifica los significados en conflicto entre los diferentes grupos y sus fuentes conceptuales. Yanow insiste en que en este paso el analista podría detenerse, (y esta crítica puede quizás extenderse a la propuesta de análisis que hace Roe). Pero es aquí que empieza la verdadera intervención del analista dependiendo del contexto específico de análisis, incluyendo la política particular y el rol mismo que haya asumido.

El último paso de esta práctica analítica podría tomar la forma de negociación o mediación (o exigibilidad de derechos), en la cual las interpretaciones en conflicto podrían ser identificadas y explicadas como tales.

Según la autora...

(...) el rol del analista podría ser guiar a la decisión de los hacedores de política a una de las opciones existentes, pero podría también jugar un rol permitiendo el replanteamiento de aquellas opciones o asuntos políticos en sí mismos, de tal

modo que lidere un nuevo entendimiento entre las partes en contienda y proporcione nuevos caminos de acción” (Ibíd. p.22).

Esta versión del análisis interpretativo de política pública, es sin duda una oportunidad para la deconstrucción de las políticas públicas representantes de los intereses de la hegemonía, su reinterpretación en función de las afectaciones que hacen a diferentes sectores sociales y reconstrucción participativa en escenarios de deliberación entre sujetos de la transformación democrática.

Tanto esta como la primera propuesta precisa de la figura de analista, que entrando y saliendo de la situación política provee visiones del problema y de las soluciones que uno o varios de los públicos relevantes no podrían tener o comprender.

1.2.1.2.2 El giro argumentativo en el análisis de la política: Narrativas para la resistencia e incidencia en política.

Para esta corriente, la política pública es un producto discursivo construido a partir de argumentos y componentes retóricos que se materializan en “narrativas” o “historias”. Desde esta perspectiva, los valores y significados socioculturales están anclados al discurso, así como son formados por el discurso, razón por la cual esta noción debe reconsiderarse como una meta categoría de la política. “Palabras y lenguaje, especialmente combinados con el poder, son reconocidos como una forma de acción en sí misma, y por tanto constituyen a su vez, datos importantes para el análisis político y de política pública (Fischer 2003, viii). Por tanto el analista de política pública debe tener en cuenta aspectos cognitivos, retóricos y subjetivos, no solo de quienes formulan y construyen los problemas y temas de la agenda política; ***sino de quienes interactúan frente a estas decisiones como actores de presión o sujetos de la misma política pública.*** Para la corriente de aproximación discursiva, los discursos constituyen la acción política, estos van desde discursos hegemónicos incrustados en las instituciones existentes, hasta los esfuerzos de oposición de otros grupos que crean discursos alternativos. “Por esta razón los analistas del discurso político ven en este una forma alternativa de aproximarse a la acción política”. (Fischer 2003, p.46).

Valga aclarar que el analista no se sitúa en una posición neutral, pues reconoce las dispares relaciones de poder reflejadas en los discursos mismos, así como las múltiples formas de dominación, además

(...) el análisis de discurso parte por reconocer que los mismos discursos son distribuidos a través de las instituciones; da en este campo una pugna permanente entre el discurso dominante y los discursos emergentes por adquirir reconocimiento y poder, por esta razón el analista debe estudiar la posición y punto de vista desde los cuales hablan determinados actores y las instituciones y procesos a través de los cuales dicho discurso se preserva y difunde". (Fischer 2003, p.76).

De allí que siguiendo a Nancy Fraser (1989), afirme que como analista, se debe contribuir a generar un escenario que responda a la necesidad de grupos con menos recursos discursivos o cuyos discursos subordinados tienen difícil acceso a la agenda y al escenario público, para que así puedan deliberar e incidir en la discusión de los asuntos y problemas de forma más equitativa. "El discurso político desde esta perspectiva es una estrategia esencial de la resistencia política" (Fraser 1989, p.165 citado por Fischer 2003, p.81).

Por esta razón el análisis narrativo de política pública permite develar cuestiones acerca de las relaciones de poder y dominación, los marcos de sentido, los grupos de interés que los agencian y las formas de resistencia y contrapropuesta política, aspectos que no podrían explicarse desde un análisis tradicional de corte económico, normativo y administrativo de la política pública. Valga agregar que si

(...) Cada idea política narrada es un argumento, o una serie de argumentos favoreciendo diferentes formas de ver el mundo, [entonces] la tarea del analista consiste en examinar la multiplicidad de formas de entendimiento de lo que de otra forma aparecería como una forma o noción única; en particular cómo se crean dichas formas de comprensión y cómo son manipuladas en tanto partes de una estrategia política". (Stone 2002 citada por Fischer 2003, p.60).

Pero develar las relaciones de poder no es suficiente, la construcción de una contra narrativa parte de deconstruir la versión hegemónica de política y los roles asignados a los sujetos en ese referencial de política definido por Mueller (2006); así pues

el proceso de análisis interpretativo de política aporta a que los sujetos sociales construyan su conciencia propia frente a los discursos dominantes y sus orientaciones ideológicas, primero rechazando las categorías sociales que les imponen y adoptando contra identificaciones; y segundo construyendo su auto identificación en términos de nuevas categorías.

Esta versión del análisis narrativo de política pública identifica las narrativas hegemónicas como dispositivos para asegurar la estabilidad y la reproducción del mismo régimen político; por tanto identifica el potencial de los discursos emergentes como herramientas de transformación de la hegemonía política. No obstante, el autor advierte sobre una dialéctica que terminaría reemplazando a un discurso hegemónico por otro sin un proceso de construcción conjunta entre los discursos no hegemónicos, esta lectura advierte sobre la carencia de competencias democráticas aún en prácticas deliberativas, en tanto los actores sociales están permanentemente escogiendo, adaptando, reinterpretando y transformando su discurso buscando triunfar sobre los argumentos opositores. No hay construcción conjunta sino persuasión, lo cual relativiza la posibilidad democrática.

Presentada esta objeción, es claro para Fischer que en toda narrativa, sobretodo en la política, hay públicos que serán persuadidos a actuar o apoyar determinada causa, por ello la narrativa misma debe cumplir con ciertas características tales como la integralidad que arroja la fidelidad y coherencia de los argumentos; la fortaleza de las razones y la credibilidad del narrador.

Por ello, la propuesta de giro argumentativo en el análisis de política de Fischer, busca cualificar la argumentación de política (en particular entre analistas y participantes), develando los puntos en conflicto, las fortalezas y limitaciones de la evidencia y evidenciando las implicaciones políticas de cada posición en contienda.

Fischer reconoce el valor de la propuesta comunicativa de la democracia deliberativa de Habermas, pero reconoce que lejos de inscribirse en un escenario consensual, muchas veces la retórica asegura el triunfo de aquellas posturas que cuentan con mejores recursos argumentales, que al igual que el triunfo del mejor argumento, no supone la construcción de un nuevo argumento concertado (meta-narrativa). No obstante,

y pese al escepticismo que implica su desarrollo operativo, afirma que las decisiones tomadas de esta forma perdurarán y serán más legítimas que aquellas impuestas.

Metodológicamente Fischer trae a colación varios estudios de caso que coinciden con este enfoque, por ejemplo el de “la conferencia del consenso”, consistente en un modelo de panel ciudadano o de tribunal participativo en el que se orienta un debate amplio relevante al nivel parlamentario, y cuya participación no está restringida a expertos, sino abierta a ciudadanos ilustrados. Otra metodología la constituye el análisis participativo de política, que busca entender a los individuos y sus problemas, según su propio contexto socio-cultural; de tal forma que el “experto” guía a los ciudadanos en el análisis de sus propios intereses y en la planeación de su acción.

Para culminar vale decir que aún en la mirada de vanguardia de Fischer, el analista en su rol de facilitador de la deliberación democrática seguirá siendo necesario mientras no se incorpore una cultura política de deliberación en el contexto democrático en el que se encuentre. Por ello el mayor desafío de la sociedad en general estriba en la formación política de sus ciudadanos y en la incorporación de competencias deliberativas democráticas.

A manera de conclusión se dirá que el giro argumentativo en el análisis de política pública permite el reconocimiento de las posturas de los otros pues implica el diálogo argumental sobre aquello que en determinado momento les es “común” a los sujetos de la transformación. Supone o exige el desarrollo mediante el diálogo de equivalencias, que más adelante se convertirán en acuerdos colectivos sobre los problemas sociales y sus soluciones; de esta manera pueden identificarse como políticas públicas hechas desde abajo, y es preciso recordar que como bien afirma Hart y Negri, la democracia solo puede ser hecha desde abajo.

1.2.1.2.3 De relatos, contra relatos y meta relatos: El análisis literario o narrativo de política pública de Emery Roe

Esta propuesta de análisis de política pública aprovecha elementos de la teoría literaria contemporánea, para aprehender, entender y actuar como analista en problemas caracterizados por incertidumbre, complejidad y polarización. Esta propuesta busca brindarle al analista herramientas conceptuales y metodológicas que develen la cuestión del poder, y las múltiples posturas e intereses en conflictos de actores relevantes a determinado problema público de carácter controversial. El rol de analista consiste en la generación de puentes entre posturas y argumentos aparentemente contradictorios u opuestos.

Su papel consiste en identificar las diferentes versiones del problema clasificadas en **narrativas oficiales o hegemónicas** en tanto constituyen la versión aceptada formalmente del problema público y las soluciones; **contra-narrativas y no-historias** representadas en versiones del problema y las soluciones públicas que no están incluidas en la narrativa oficial, algunas de las cuales incluso de oponen a ella; y son comúnmente agenciadas por sectores con menos recursos políticos. El corazón de ésta corriente analítica lo constituye la identificación de los temas "controversiales", de los grupos que agencian tanto una como otra narrativa, para así crear vínculos facilitando de ser posible la comprensión de nuevos argumentos útiles (**meta-narrativa**) para la solución del problema, la disminución de su incertidumbre o el grado de polarización.

Metodológicamente Roe propone los siguientes pasos

El analista comienza con la definición convencional de historias, e identifica aquellas narrativas de política que son objeto de incertidumbre que se ajustan a la siguiente definición: si hay historias, estas tienen principios, desarrollo y final, así como escenarios; si se trata de "argumentos" estos tienen premisas y conclusiones. (Es preciso recordar que las "narrativas de política" hacen referencia a aquellos escenarios o argumentos que dominan el tema en cuestión, es decir, aquellos que se utilizan para asegurar y estabilizar los supuestos para la formulación de políticas en situaciones de incertidumbre, alta complejidad, y poco o ningún nivel de Acuerdo).

El siguiente paso es identificar aquellas otras narrativas en el tema, que no se ajustan a esta narrativa dominante, o van en contra de las narrativas dominantes de la controversia en cuestión. Estas se entienden cómo no-historias o contra narrativas.

El tercer paso es comparar los dos conjuntos de narrativas con el fin de generar una meta-narrativa "derivada" de dicha comparación. [...] En el modelo de Riffaterre, la meta-narrativa es el "intertexto" que explica cómo dos narrativas de política opuestas, pueden tratarse de la misma situación o caso al mismo tiempo.

Una vez que el meta-narrativa ha sido generada, último paso del analista es determinar si la meta narrativa "reorganizó" o "resinificó" el problema de manera tal que es más susceptible de ser abordado por las herramientas convencionales de análisis de política como aquellas propias de la microeconomía, el análisis legal, la estadística, la teoría de la organización, y / o la práctica de la gestión pública. (Roe 2006, p.156)

El objetivo de esta corriente de análisis es generar una meta-narrativa que se proyecte como un lugar de acuerdo, es decir que se transforme a sí misma en una versión convergente de la problemática y por tanto de las soluciones, constituyéndose así en un escenario compartido de "(...) supuestos comunes que hacen posible que las partes en conflicto puedan actuar en un asunto sobre el cual, pueden no estar todavía de acuerdo" (Roe 2006, p.156)

Pero la meta-narrativa que logra transformarse a sí misma en una narrativa hegemónica, solo dará pie a la emergencia de nuevos argumentos y lecturas contrarias, que crearan un mayor o menor grado de controversia marcada por la incertidumbre, la complejidad y la polarización.

Las meta narrativas de hoy son las narrativas de política de mañana, a ser sustituidas en posteriormente (Roe 2006 p.17).

1.2.2. Marcos de sentido y sujetos colectivos incidentes y transformadores.

Dado que se optó en esta investigación por el desarrollo de un análisis literario de política pública, y este presta singular atención a la voz e incidencia de los sujetos que se viven o sufren las políticas públicas, fue preciso dotarse de herramientas que permitieran aprehender y comprender a los recicladores organizados como un sujeto colectivo; cuya acción colectiva tiene unas lógicas y procederes estructurales y construidos en dinámicas y contextos socioculturales complejos. Por ello la interpretación de la organización de recicladores como un sujeto colectivo incidente, se realiza desde una revisión de algunas teorías de la lógicas de la acción colectiva: desde los sujetos individualizados y fragmentados operantes bajo la lógica de maximización de su bienestar individual producto del capitalismo, hasta el sujeto colectivo, que desde una perspectiva identitaria constituye organización, estrategias y discurso de resistencia para transformar la realidad.

1.2.2.1 Democracias de mercado y sujetos fragmentados

Según varios autores, una de las principales causas de la crisis de la democracia en los Estados modernos contemporáneos, deviene en gran medida de su alianza y aparente naturalización de vínculos, con el capitalismo. Por tanto es preciso iniciar esta aparte constatando la preeminencia de un modelo de democracia definida por Held (1997) como “democracia de mercado”, caracterizada como la expresión más economicista de la democracia representativa liberal.

De ella vale mencionar como su característica principal, la escisión entre lo económico y lo político en un doble rol del sujeto: el ciudadano con competencias políticas y sujeto productivo; en otras palabras la libertad de elección en el campo político se ha separado estructuralmente del campo económico, “(...) los derechos del ciudadano a postularse como representante no fueron extendidos a la esfera del trabajo y, por lo tanto, la lógica de la política no fue extendida directamente a la industria; el capitalismo podía progresar codo a codo con la consolidación del gobierno representativo” (Turner 1986, 37 citado por Held 1997, p.4).

Más aún como presenta Zaki Laidi (1993) en su propuesta de tiempo mundial, "(...) la legitimación de la ideología de mercado y su corolario político la democracia [de mercado], han logrado naturalizar la afirmación de que ambos están orgánicamente asociados al punto en que existe una relación de causalidad entre mercado, desarrollo y democracia. Aún más esta relación se vuelve valorativa en tanto articula la noción de progreso (desarrollo), equidad (mercado fundado en el intercambio) y libertad (democracia)" (Laidi 1993, p.46).

En la democracia de mercado, el Estado ha hecho suyas las demandas y lógica del capital; el estado moderno, asimilado al modelo neoliberal, se ha visto obligado a reducirse en tanto su papel de regulador de relaciones de mercado, deja en privados sus capacidades para cumplir con sus funciones públicas, esta situación lleva a la confusión de las propiedades de la noción de "ciudadano" con las de "consumidor o cliente". Una cita de Held ejemplifica este doble rol cuando afirma que "(...) los gobiernos deben afanarse por contribuir a la rentabilidad y prosperidad del sector privado: por su propia estabilidad, deben preservar el proceso de acumulación, lo cual significa por lo menos asegurar la compatibilidad de las políticas económicas con los imperativos del sector empresarial y/o de los mercados de capital internacionales... Pues los gobiernos también dependen del sector privado para satisfacer las demandas de los consumidores". (Held 1997, p.294)

Pero el Estado-nación, si bien ha transformado su naturaleza y relación con sus administrados, lejos de desaparecer se ha convertido en un actor simbiótico a las redes capitalistas globales, al punto que no pueden concebirse las unas sin los otros. Esta red de flujos económicos políticos, informáticos y culturales se ha denominado globalización, pero en términos de sistema bien puede entenderse bajo la definición de "Imperio" propuesta por Hart y Negri (2004). Según ellos "(...) lo que emerge hoy [...] es un poder en red, una nueva forma de soberanía, que incluye como elementos principales o nodos a los estados nación, junto con las instituciones supranacionales, las principales corporaciones capitalistas y otros poderes. En la red del imperio no todos los poderes son iguales, por supuesto. Muy al contrario, algunos estados-nación tienen un poder enorme y otros casi ninguno, y lo mismo ocurre con las demás corporaciones e instituciones que componen la red. Pero a pesar de las desigualdades, se ven obligados a cooperar para

crear y mantener el orden global actual con todas sus divisiones y jerarquías internas (Hart y Negri 200, 14).

Como bien lo afirman estos autores los actores implicados en el imperio, entiéndase gobiernos nacionales, gobiernos extranjeros, numerosas corporaciones agrarias nacionales, multinacionales y transnacionales, el Banco Mundial, el FMI y otros muchos, no actúan de manera descoordinada, de hecho “(...) a todos estos agentes los une una ideología común que abarca desde la modernización capitalista hasta el neoliberalismo y la integración económica global” (Ibíd. p.150).

La democracia de mercado, precisa y construye un tipo de ciudadanía y de ciudadano que termina desvirtuando las bases mismas de cualquier forma de democracia e incluso culmina alejándose de los mismos ideales liberales.

El principal factor de contradicción de la democracia de mercado se puede simplificar en el hecho de que mientras la libertad en términos políticos implica la búsqueda de la igualdad entre seres humanos en el marco de los derechos civiles y políticos, la libertad entendida desde la perspectiva económica restringe la anterior gracias a que, mediante las relaciones capitalistas de producción, “(...) crea una desigualdad social tan grande que corroe la libertad.” (Held 1997, p.214). Complementando, Held recoge el ideal liberal de libertad cuando afirma que esta surge de las condiciones de autonomía, que puede traducirse en el campo político en la capacidad de autodeterminación, la capacidad de deliberar, juzgar, elegir la dirección de la colectividad política, actuar como hacedor de la propia vida, gozar de los mismos derechos y cargar con los mismos deberes en la esfera pública y la privada. Por contraste en el contexto económico capitalista se define como la “(...) libertad de acumular riquezas de forma ilimitada, de organizar la actividad económica en empresas jerárquicamente ordenadas y de hacer de las exigencias del capital los imperativos de la sociedad en su conjunto” (Dahl 1985 citado por Held 1997, p.214).

Esta desigualdad social materializada en la clase social, restringe de entrada las perspectivas de vida de los individuos, ello significa que limita las “(...) oportunidades con las que cuenta una persona para participar de los bienes económicos, culturales y políticos socialmente generados” (Giddens 1980 citado por Held 1997, p.210), al convertir muchos de estos bienes y servicios en mercancías dependientes del poder adquisitivo. No

solamente desde la mercantilización de dichos bienes, sino ante la creación de contextos de vida en los cuales, no hay posibilidad de satisfacer las necesidades intermedias (alimentación, agua potable, vivienda adecuada, cuidado de la salud, educación apropiada etc.) que son requisitos mínimos para alcanzar la autonomía: “(...) si las necesidades intermedias no son satisfechas y las personas no pueden participar plenamente en su comunidad política, el potencial para intervenir en la vida pública y la privada quedará cercenado” (Held 1997, p.292). La población recicladora es quizás el ejemplo más extremo de esta situación en la sociedad contemporánea.

De esta forma los objetivos de autorrealización y plenitud liberales que según Taylor (1993) devienen de la capacidad de “(...) ser fiel a mí mismo, lo que significa ser fiel a mi propia originalidad, que es algo que sólo yo puedo articular y descubrir, y al articularla, también estoy definiéndome a mí mismo” (Taylor 1993, p.51); y la importancia que tiene la igualdad de competencias racionales para ser “iguales” en la potencialidad de realización liberal, quedan totalmente subsumidas por las restricciones que el sistema económico le impone a los individuos. De esta forma el ideal de igualdad desaparece ante la constatación de que “(...) las personas a quienes la pobreza ha impedido sistemáticamente aprovechar de lleno sus derechos de ciudadanía han sido relegadas [...] a la categoría de [ciudadanos de] segunda clase” (Ibíd. p.60).

La falla de la pretendida igualdad puede constatarse en la distinción que el análisis marxista hiciera de la división social en las sociedades capitalistas, al afirmar que éstas se dividen entre quienes son propietarios de los medios de producción y quienes no lo son; entre quienes acumulan la plusvalía generada por quienes son explotados. Pero para efectos del segundo elemento a resaltar, se profundizará no en la enajenación económica relacionada con la explotación del trabajador, sino en la alienación de si mismo producto del sistema de relaciones determinado por la democracia de mercado; es decir los niveles de fragmentación y dominación que caracterizan al ciudadano liberal de este tipo de democracia; condiciones necesarias para la reproducción y control del sistema capitalista.

Aquí son fundamentales los factores de construcción de la subjetividad, partiendo de la afirmación de Marx según la cual “(...) la subjetividad se produce en las prácticas materiales de la producción; sí, la producción no solo crea un objeto para el sujeto, sino también un sujeto para el objeto” (Marx citado por Hart y Negri 2004, p.182); pero no ya desde la condición de proletario con potencial de emancipación, a la espera de alcanzar

niveles de conciencia sobre su dominación que le permitan ser clase para sí, sino, desde la naturalización de la racionalidad humana asociada al ejercicio de permanente evaluación costo/beneficio; es decir al “homo economicus” en versión de la racional instrumental y de la elección racional.

Antes de seguir, es preciso decir que la fragmentación e individualización del sujeto tiene como contra relato las formas comunales y/o comunitarias de las sociedades pre-capitalistas o tradicionales. Ello para constatar que su origen no está propiamente en las denominadas democracias de mercado, las antecede, y se sitúa en el origen mismo de la propiedad privada, que introduce en la modernidad una nueva forma de relacionamiento a través del intercambio mercantil, y en general de la mercantilización de la vida social. Hecha esta claridad se reafirma que es en las democracias de mercado, que se ha incrementado el nivel de individualización y fragmentación del sujeto (como forma de enajenación subjetiva), al punto de reducir la complejidad del ser humano y asimilar al ciudadano al “homo economicus” de la elección racional.

1.2.2.2 El individuo de la elección racional: el sujeto dañado por el capitalismo

El sujeto “ideal” de las democracias de mercado bien puede ser definido como un sujeto “cooptado” por el capitalismo. Por esta razón la propuesta teórica de Olson (1992) sobre la lógica de la acción colectiva desde la “acción racional”, es funcional para definir ese sujeto producido por el capitalismo, tal y como puede identificarse inicialmente al reciclador: un sujeto social que vive de lo que otros consumen y desperdician debido a la falta de oportunidades del mismo sistema.

Olson desarrolla una aplicación de la teoría económica a los actos humanos cuya afirmación central es que “(...) los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración a sus intereses personales y buscando optimizar, [sino maximizar] los beneficios de sus decisiones” (Meny y Thoenig 1992, p.47). Desde esta perspectiva las organizaciones sociales no son otra cosa que agrupaciones de individuos quienes, compartiendo esta racionalidad y encontrando simbiosis en sus objetivos, se agrupan para operar como un individuo colectivo, es decir la organización no es otra cosa que la instrumentalización del conglomerado en función de la maximización

de fines individuales. Todo logro colectivo debe ser un logro individual para que tenga sentido.

La premisa base de Olson frente a las agrupaciones humanas (empresa, asociación, unidad administrativa etc.) es que, en la medida en que estas tiendan a un número mayor de miembros, el incentivo, entendido como las utilidades o beneficios que los individuos persiguen organizándose, disminuirá; lo que sumado a la poca influencia de los esfuerzos y aportes del individuo frente al resultado, hace que el “miembro común” desarrolle una marcada apatía y poca participación; llegando incluso a asumir que como se verá beneficiado (o afectado) por los resultados de la acción del grupo, independientemente de su participación en él, puede asumir un comportamiento de “aprovechado”, lo que Olson denominó “free-rider”. Por el contrario, los grupos pequeños tienen una serie de ventajas: pueden generar presión social entre ellos e incentivos sociales, en la medida en que quienes toman decisiones se conocen entre sí y sus acciones tendrán reconocimiento o sanción por parte de los demás miembros. Además, las decisiones serán más fácilmente “consensuadas” de tal forma que los beneficios provendrán de su acción o contribución directa al colectivo.

Sólo son efectivos los grandes grupos organizados cuando cumplen el principio de “producto secundario” y ofrecen por tanto “incentivos selectivos” a sus miembros. Es decir que los grupos grandes que han sido eficientes en su gestión y tienen altos niveles de coerción y participación por parte de sus miembros, son aquellos que además de la cohesión específica (poblacional, temática o territorial) tienen otro fin, y por tanto pueden ofrecer incentivos políticos, sociales y/o económicos con el resultado implícito de la movilización del grupo latente. Olson documenta con ejemplos del caso norteamericano su teoría sobre los grupos latentes, ello incluye el análisis de sindicatos, grupos de profesionales, grupos empresariales, cooperativas y grupos agrícolas, para terminar con lo que denomina grupos de presión “no económicos” y grupos olvidados, a quienes juzga como la expresión máxima del grado de latencia cuando, siendo los más numerosos de la sociedad y estando en las peores condiciones socioeconómicas, no se organizan ni actúan voluntariamente para favorecer sus intereses comunes. Este aparte permite ratificar que la elección racional niega la posibilidad de un sujeto político colectivo no instrumental.

El sujeto de la teoría de grupos de Olson es aparentemente un ser racional y coherente, capaz de tomar decisiones relativas al logro de sus metas, y de evaluar los incentivos para su acción; tal condición se extrapola a esa especie de lógica de grupo, al punto de afirmar que la conducta humana no solo está estandarizada sino que es predecible y “modelable”. La racionalidad económica es el valor preponderante, (sino el único), y la capacidad de elección incorpora el valor de la libertad. Olson no da espacio al altruismo ni otras acciones fuera de esta racionalidad económica. Incluso sugiere citando a otros autores que “(...) los incentivos sociales, [eróticos y psicológicos entre otros] deben ser analizados en forma muy parecida a los incentivos monetarios” (Olson 1992, p.70). Incluso afirma que las acciones inspiradas en filantropía a las que denomina “(...) amor a la causa” no son racionales en tanto se trata de sacrificios ineficaces. Complementa diciendo que “(...) cuando el comportamiento irracional es la base de un grupo de presión, [es necesario recurrir a disciplinas como] la psicología o psicología social, en vez de la economía, en busca de una teoría pertinente” (Ibíd. p.176).

No obstante el sujeto de la elección racional es un ser determinado por la lógica económica, al individualizarlo y estructurarlo gracias a su razón, ignora factores históricos y del sistema político-económico que engloba la acción individual y colectiva. Aparentemente la racionalidad misma del sujeto les asegura las mismas posibilidades a todos de “obtener” lo deseado, dependiendo el resultado del desempeño del sujeto mismo. El conflicto y la dominación, son condición de la transacción, pero no tienen un sentido político, y por tanto la resistencia y la emancipación son procesos que pueden asimilarse como irracionales, y las teorías sociales y económicas que se ocupan de esta condición de “sobredeterminación” son consideradas como teorías de la acción irracional y catalogadas como inconsistentes. El problema del poder pierde de tal forma su carácter político, que el estado apenas aparece como un actor transaccional más, que crea unas reglas de juego y una institucionalidad, y que en el mejor de los casos, pone límites a y evidencia los límites de, la acción individual. Como el problema de los grupos es cómo resuelven en proporción a su tamaño un sistema decisorio efectivo a la lógica de incentivos monetarios. Otros aspectos como la identidad, la cultura, la dimensión histórica, los afectos y la territorialidad pierden total importancia en la conformación de los mismos. Como se puede ver, es la transnacionalización mercantil de todos los rincones de la existencia humana.

Por su individualismo, su fragmentación, su enajenación y su funcionalidad en un sistema de dominación y reproducción de la dominación, este es el ciudadano que requiere la democracia de mercado.

Este individuo es moldeable y predecible mediante el adecuado uso de reglamentaciones de conducta, y es aquí que entran a jugar un papel fundamental las políticas públicas como instrumento de dominación. Valga decir que a este sujeto van dirigidas las políticas públicas en su sentido más tradicional. Y es desde estas corrientes, en particular las neo institucionalistas, que se aporta a la construcción de un ciudadano propio de las democracias de mercado, mediante la regulación de sus conductas y la interiorización de creencias profundas.

1.2.2.3 El sujeto de la transformación social democrática: ¿Multitud, sujeto deliberativo, comunidad o movimientos sociales?

Este aparte presenta corrientes teóricas de la lógica de la acción colectiva que permiten superar la interpretación del sujeto definido por la lógica de la democracia de mercado, y servirán de insumo en el análisis de esta investigación, para entender cómo hay un salto cualitativo del reciclador individualizado y marginalizado, a la organización de recicladores como sujeto colectivo de resistencia y transformación social.

Por tanto, esta empresa conceptual (que en realidad constituye más que un marco teórico un marco conceptual), dará cuenta de elementos de diferentes corrientes de análisis de la acción colectiva que permiten, con la suficiente apretura, perfilar elementos estructurantes de una forma diferente de ciudadanía, que se opone a aquella definida por la democracia de mercado.

Y ya que los efectos inmediatos que se derivan de la democracia de mercado son la dominación, la fragmentación, es preciso empezar por evocar a aquellos sujetos sociales (sin distinción), que no solo en potencia, sino en hechos han logrado conciencia de la misma dominación. Y tal conciencia conlleva o exige el desarrollo de la segunda característica de la multitud, que por cierto es especialmente importante para la democracia: la organización política materializada en la estructuración de diferentes formas sociales que luchan contra la dominación. En otras palabras se trata aquí de un

"sujeto colectivo", tal y como se adjetiva a la población recicladora participante de esta investigación.

Como bien afirma Balibar, no es posible sustentar el cambio en el individuo aislado cercano al sujeto de la democracia liberal, son colectivos que en una relación sinérgica y complementaria con sus miembros, posicionan y construyen alternativas frente a la dominación. Balibar (2000) nos habla de la relación entre lo individual y lo colectivo y el proceso de transformación social que pasa por necesariamente por la articulación de estas dos instancias. Se trata de la noción de "transindividualización": la idea de sujeto de la transformación social sigue estando encarnada en un colectivo, no en individuos aislados, la práctica de los movimientos revolucionarios, como la definió Balibar, reivindica la relación de los individuos en la realización del colectivo, si bien "(...)solo los individuos pueden ser portadores de derechos y formular reivindicaciones, la conquista de estos derechos o la liberación [incluso insurrección] son no menos necesariamente colectivas" (Balibar 2000, p.38).

Así pues **la primera característica definida para el sujeto de la transformación social democrática es su condición de sujeto colectivo**, no limitado exclusivamente por su condición de proletario (del trabajo material o inmaterial), pues ya no se inscribe exclusivamente en la definición ortodoxa de clase. "El obrero ya no es solamente proletario, sino también ciudadano, el consumidor, el participante de una pluralidad de posiciones dentro del aparato institucional y cultural de un país [...] surge la posibilidad de posiciones de sujeto contradictorias y de la neutralización de unas por otras" (Laclau y Mouffe 2006, p.68).

La segunda característica es pues el hecho de que se levanta contra diferentes y diversas formas de dominación; se levanta contra la hegemonía.

Quizás el acierto de la noción de multitud consista en no precisar de una categoría única, sino de un lugar común construido. En este orden de ideas, más que por categorías denominativas, el sujeto de la transformación estaría definido en su condición de resistencia, y por el tipo de relaciones que deben entablar los diferentes actores en resistencia en una hegemonía.

Tanto el factor identitario como la potencia de actuación en el marco de la noción de multitud, son los factores fundamentales que permiten la construcción compartida de marcos de sentido de la acción política. La identidad en términos de la construcción de la auto concepción como un sujeto colectivo transformador, lo que entraña la deconstrucción de la dominación identitaria, es decir de aquellos factores que identitariamente han sido impuestos desde la hegemonía para asegurar la reproducción de su condición hegemónica desde los mismos dominados. Es preciso recordar que "(...) el poder simbólico sólo se ejerce con la colaboración de quienes lo padecen porque contribuyen a establecerlo como tal" (Bourdieu 1995, p.225). Y como bien confirma Taylor (1993) "(...) la propia auto depreciación [por parte de los dominados] se transforma en uno de los instrumentos más poderosos de su propia opresión. Su primera tarea deberá consistir en liberarse de esta identidad impuesta y destructiva". (Taylor 1993, p.44)

¿Qué papel entonces juega la identidad en el proceso de organización, resistencia y contrapropuesta?

Si las condiciones estructurales del capitalismo, así como la discriminación generan una posición de sujeto marginal y una identidad subordinada, son ellas mismas las que portan en si el germen emancipatorio: Frente a esta forma de dominación identitaria, aparecen identidades particulares, sectoriales o locales que operan como formas de resistencia, vía la escencialización de sus pertenencias identitarias más fuertes y consecuente diferenciación. Touraine (1987) afirma que esta identidad "se abre" en forma de contrapropuesta, reivindicación o contraofensiva, es decir se convierte en insumo de transformación; la identidad puede ser entendida como "...la conciencia del esfuerzo mediante el cual los actores de un sistema social –que ejerce gran poder sobre si mismo y envuelto en cambios constantes- se esfuerzan por determinar por si mismos las condiciones en las cuales se produce la vida colectiva y personal" (Ibíd. 115).

Melucci va más allá de la simple reacción identitaria a las constricciones estructurales: lejos de ser un sujeto empírico, la acción colectiva puede entenderse como un sistema de acción, "(...) es el resultado de intenciones, recursos y limites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. Por lo tanto no puede ser entendida como el simple efecto de precondiciones estructurales o de expresiones de valores y creencias" (Melucci 1999, 43). Continúa afirmando que esta acción colectiva se produce porque los actores son

capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción, a partir del ajuste compartido (y en permanente negociación) de fines, medios o recursos y campo en el que se realiza la acción. De allí que la identidad desde Melucci adquiera su carácter colectivo en el proceso de construcción y negociación del significado de la acción colectiva misma: no es una esencia en movilización sino un constructo. La identidad provee mayores o menores niveles de reconocimiento de los actores como parte de una unidad social, a esta capacidad identitaria Melucci la denomina “solidaridad”. Finalmente, Melucci identifica tres dimensiones fundamentales que constituyen la acción colectiva: 1) formulación de las estructuras cognoscitivas relativas a los fines, medios y ámbito de la acción, 2) la activación de las relaciones entre los actores que interactúan, se comunican, negocian y adoptan decisiones, y 3) realización de las inversiones emocionales que permiten a los individuos reconocerse”, [y definir la identidad de los otros antagónicos] (Ibíd. 66).

En términos de lectura del contra relato, estas nociones llevarán a responder en esta investigación, cómo los recicladores organizados construyen y negocian el significado de su acción por un lado, y cómo a partir de la contingencia identitaria se redefinen como sujeto colectivo, que deconstruye la posición de sujeto asignada por el sistema capitalista y la sociedad en general.

Como tercer elemento de este sujeto de la transformación, se presenta la cuestión de **la construcción colectiva de sentido**, es decir la pregunta por la forma en que se construye el sentido de su actuar, su auto concepción como sujeto político, las razones que justifican la movilización social, la construcción conjunta de la imagen del opresor y la comprensión de la dominación.

Todas estas preguntas remiten a la noción de marcos de sentido y la “forma” en que se construyen, varias nociones serán articuladas en esta investigación afín de explicar la construcción de marcos de sentido por parte de la población recicladora que les permitieron una comprensión compartida de 1) su realidad con las amenazas y oportunidades, 2) de sí mismos como sujeto colectivo.

La estructura de oportunidad política. Tarrow (1997) presenta esta noción definida como “(...) las dimensiones consistentes del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente, [...] los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes responden a cambios en

las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en que son vulnerables las elites y las autoridades” (Ibíd. 49). Esta definición remite a una lectura del contexto cuyas condiciones pueden ser interpretadas como apertura del acceso al poder y a recursos que pueden ser aprovechados por un determinado colectivo para transformar la realidad. Para Tarrow, más que el “qué” o “quien” de los movimientos sociales, importa el “cómo” relacionado con el “cuando”, que termina explicando el “porqué”. Esta categoría sirve para leer la incidencia en políticas públicas por parte de las organizaciones de recicladores, y su resultado las sentencias de la Corte Constitucional como estructuras de oportunidad política, propiciadas por ellos y aprovechadas posteriormente para crear más estructuras de oportunidad política.

La segunda noción en juego asociada a la identidad es **la construcción de marcos de sentido**. Bateson (1972) visibilizó la necesidad de entender los metamensajes para entender los actos mismos, es decir es necesario identificar un marco de interpretación. Estos, afirma el autor, son de carácter dinámico y colectivo en tanto producciones sociales. Este aporte inicialmente aplicado al acto comunicativo sirvió de insumo para extrapolarlo a nivel colectivo, específicamente a los movimientos sociales.

La noción de marco es tomada de Gofman (1974) y denota “(...) los esquemas de interpretación que capacitan a los individuos para localizar, percibir identificar y nombrar los hechos de su propio mundo en general. Al hacer a los hechos significativos, los marcos cumplen la función de organizar la experiencia y guiar la acción individual y colectiva” (Rivas 1998, p.193). William Gamson (1992) dota esta noción de profundidad para la acción colectiva al plantear que los marcos son resultado de una pugna por la negociación de significados al interior de un movimiento; identifica tres componentes de los marcos de acción colectiva a mi juicio fundamentales para entender cómo dotan de sentido y generan movilización: Un componente de injusticia “(...) que consiste no solo en un juicio cognitivo o intelectual sobre lo equitativo sino también una cognición cargada de emoción” (Rivas 1998, p.190); se trata pues de una forma de hacer conciencia racional y emocional sobre la dominación. Un componente que denomina de agencia que se refiere a la conciencia de que es posible cambiar las condiciones de la vida social (y económica) a través de la acción colectiva y faculta a los individuos como agentes potenciales de su propia historia (semejante a la noción de clase para sí). Y un componente de identidad

“(…) que se refiere al proceso de definir el nosotros, en oposición al ellos, definición sin la cual la meta potencial de la acción colectiva queda en pura abstracción” (Ibíd. p.190).

Snow (1986) condiciona la acción colectiva materializada en un movimiento social a la realización de lo que denomina “alineamiento de marco”, es decir que los individuos se armonicen y apropien de las orientaciones interpretativas de las organizaciones de los movimientos sociales “(…) de forma que los intereses, valores y creencias de los individuos se hacen congruentes y complementarios con las actividades, metas e ideología de [las organizaciones]. (Ibíd. p.193). Los movimientos son agentes productores de significado y como tales están comprometidos en la “política de significación”, es decir en la construcción del sentido en competencia con otros actores sociales. (Ibíd. p.194).

En concordancia con Touraine (1987) la acción colectiva materializa las diferentes formas en que la misma sociedad y sus colectivos, “luchan” por definir su papel como hacedores o actores de su devenir (historicidad), transformando o afectando las orientaciones culturales y sociales que definen posiciones en la sociedad. Es una lucha por producir y transformar el sentido de la existencia misma.

1.3 Marco metodológico

Siguiendo la ruta metodológica propuesta por Emery Roe, es preciso afirmar que la identificación de controversias se derivó de 1) la constatación de la exclusión de los recicladores por parte de las políticas públicas afines al servicio de aseo y manejo de residuos, implementadas desde la Constitución Política hasta hoy; y 2) de las acciones de resistencia desarrolladas por los recicladores organizados en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá. Esta constatación partía de la experiencia profesional, académica y de vida del autor, acompañando desde diferentes roles a esta población.

En este orden de ideas, el marco metodológico se constituyó de herramientas propias de análisis interpretativo de políticas públicas, y de la etnografía, para identificar, aprehender y analizar las narrativas hegemónicas y de manera casi simultánea "la contra narrativa" creada por la Asociación de Recicladores de Bogotá como sujeto colectivo. Habiendo otras contra-narrativas, se privilegió esta, pues cimentó un repertorio de actuación colectiva, que logró incidir en la política pública y cambiar el paradigma de manejo de residuos y la posición de sujeto de los recicladores, en Colombia.

La primera pregunta metodológica fue: ¿cuáles son los diferentes "artefactos" portadores de sentido en los que se puede "leer" la narrativa hegemónica y la contra narrativa?

Para el caso de la **narrativa hegemónica**, se escogió la legislación nacional y distrital, las políticas públicas que la bajaron de escala de aplicación, los documentos de soporte técnico, los documentos de evaluación y control de las mismas políticas, los planes programas y proyectos más importantes a nivel Distrital y algunos "sucesos o eventos" coyunturales, desde 1991 hasta 2011. Ello justificado en el hecho de que el manejo de residuos como problema público, fue durante gran parte del siglo XX marginal a la agenda política, y ajeno a la agenda pública. Entra en la primera a razón del

crecimiento urbano y la complejización del problema y sus externalidades, quedando su interpretación y solución durante la segunda mitad del siglo XX en manos del Estado. Si bien la revisión de la normativa nacional se hizo desde la segunda mitad del siglo pasado, es a partir de la Constitución del 1991 que se incrementa significativamente la cantidad de políticas sobre diferentes aspectos del tema, lo que revela una complejización del mismo. Con la regulación creciente del manejo de residuos empieza la controversia con la población recicladora, que hasta entonces hacía parte del anonimato propio de una sociedad que no quería tener nada que ver con los residuos. En el rango temporal 2003 - 2011 se dan acciones significativas de resistencia e incidencia por parte de los recicladores que generan una transformación de la controversia, vía la introducción de nuevos significados en la política de aseo y manejo de residuos del país. (Estas acciones continúan).

Metodológicamente se construyó una línea de tiempo en la cual se ubicaron por jerarquía leyes, decretos, resoluciones, y otros instrumentos normativos, identificando a su vez la institucionalidad que las creó y su escala de actuación.

Tras la lectura de las normas y bajo una interpretación⁴ de los elementos constituyentes de la "gramática ADICO" de Elinor Ostrom (2005) se identificó: 1) La definición de la (o las) problemáticas públicas que inspiraban o exigían la expedición de dicha normativa, y que se entendía era el objetivo o la realidad a transformar; 2) los mecanismos de transformación de dicha problemática, 3) los sujetos de regulación, es decir a quien estaba dirigida la política, 4) los responsables de su aplicación.

Se hacía especial énfasis en la comprensión de la problemática pública, y las soluciones a la misma, interpretadas desde la lectura de la normativa; para constituir así un aporte de la normativa analizada a la construcción de una narrativa, sobre el problema de los residuos, su solución, y tangencialmente el rol de los recicladores (si había lugar a ello).

⁴ Es fundamental insistir en que la investigación NO se acogió al análisis del Desarrollo Institucional como teoría analítica de política ni como metodología.

En muchos casos fue necesario recurrir a interpretaciones de otros autores cuya competencia en determinado tema (como por ejemplo la estructura tarifaria del servicio de aseo) superaba con creces el conocimiento del autor.

Hay que decir que dado que el autor de esta investigación lleva desde 1997 trabajando el tema, se dispuso de información de esta experiencia: notas de audiencias públicas a propósito de políticas de ese entonces, notas de campo, grabaciones de audio y video entre otras sirvieron de fuentes de información.

El siguiente paso fue la identificación de aquella normativa "significativa", sobre la que se hizo una lectura más profunda, remitiéndose al contexto, en particular a otros actores diferentes a las autoridades; ello fue especialmente útil para entender las motivaciones o factores "externos" que justificaban o promovían determinada política, y que eran externos a las problemáticas explicitadas. Esta normativa priorizada contenía "artículos" o párrafos llenos de significado en lo que al establecimiento de una narrativa se refiere. Estos eran extractados y reordenados a manera de relato, para luego ser utilizados en el siguiente paso metodológico.

De la línea de tiempo, de la relectura de las normativas, y de la extracción de elementos significativos, se hizo una reconstrucción de la evolución de la política pública de manejo de residuos y del servicio de aseo en Colombia y en Bogotá; para luego proponer una narrativa que contenía los supuestos que justificaban y estabilizaban la acción pública a todo nivel, y los principales elementos de controversia con la población recicladora.

Tal y como lo sugiere Roe (2006) y Yanow (2000), la utilización de corrientes interpretativas del análisis e política pública supone un reconocimiento a la validez de la voz de "otros" actores diferentes a los hacedores de política, pero relacionados con las mismas. En lo que respecta a la **contra-narrativa**, significó el desarrollo de instrumentos metodológicos que permitieran conocer en profundidad el "otro" sujeto productor de la contra narrativa, entender parte de su visión del mundo para compartir el sentido de sus interpretaciones de la controversia. Y finalmente poder presentar de manera ordenada su voz y la interpretación que desde la investigación se hacía de sus posturas y postulados.

La historia académica, profesional y laboral del autor ayudó significativamente en esta labor, como podrá constatar el lector en el siguiente subcapítulo titulado "la ecuación personal, mi ecuación personal". En gran medida fue la etnografía y el acompañamiento como profesional de apoyo, a varios espacios organizativos, de decisión y de negociación de la ARB, las herramientas de aprehensión de esa realidad y lectura de los problemas.

En particular se destaca el ejercicio de observación participante desarrollado por el investigador con recicladores de la comunidad del sector de Prado Veraniego en Bogotá, con quienes tiene vínculo permanente. A esta experiencia se le atribuye el conocimiento de la labor y las lógicas derivadas de la misma, "desde adentro"; conocimiento sin el cual no habría sido fácil entender ciertas posturas frente a temas controversiales.

La historia de vida, y las dinámicas de reconstrucción de la memoria fueron las metodologías escogidas para entender desde una perspectiva histórica, la construcción de un sujeto colectivo, y las razones de la resistencia y acción reivindicativa. Se asumió tal y como indica Cipriani (2013) que la información biográfica va más allá de un contenido sólo personal, está en conexión con la comunidad y la sociedad en general, permite reconstruir las diversas manifestaciones de la realidad social. El individuo y su ambiente constituyen una unidad; por esto las historias de vida aportan resultados científicos sobre la vida social.

Se revisaron también los discursos políticos y reivindicativos de los recicladores, sus demandas y acciones de exigencia de derechos, y es precisamente en estas últimas que se encontró el escenario más claro de "controversia", en el que convergían los hacedores de políticas, los recicladores elevando sus reclamaciones frente a ellas, y una instancia de legítima construcción de meta narrativas como lo es la Corte Constitucional Colombiana.

Es así como toda esta información se reunió y organizó para que el lector entendiera, quiénes son los recicladores en Colombia, y en Bogotá; cómo se organizaron en torno a la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB y a la Asociación Nacional de Recicladores ANR, qué los motivó actuar juntos. Y finalmente poder presentar un escenario de controversias presentado en torno a las acciones de exigencia de derechos y los resultados materializados en los pronunciamientos de la Corte Constitucional. En

este aparte se hizo especial énfasis en cuáles fueron sus acciones reivindicativas, sus demandas y luchas, a manera de Contra narrativa.

El lector encontrara referencias metodológicas al inicio de capítulos que así lo requirieron, explicando el cómo y desde donde se desarrolló la práctica investigativa.

No hubo una única **meta-narrativa**, y aquella en la que se había propuesto contribuir la investigación, ocurrió en la vida real, producto de la intervención de la Corte Constitucional en dichas controversias. Esta es quizás la meta-narrativa más significativa, llamada a constituirse hoy en una narrativa hegemónica: el reconocimiento del reciclador como sujeto de especial protección del estado y como prestador del servicio público de aprovechamiento. La segunda meta-narrativa consistió en las formas mediante las cuales la administración "Bogotá Humana" pretendió darle cumplimiento a la narrativa de la Corte Constitucional. La tercera meta-narrativa corresponde a la subsecuente tensión en la armonización normativa nacional del nuevo paradigma de manejo de residuos y reconocimiento de los recicladores, contenido en la meta-narrativa de la Corte Constitucional. Finalmente la propuesta de la ARB y las organizaciones aliadas respecto a la realización de las órdenes de la Corte Constitucional constituye la última meta-narrativa. Esta investigación sistematizó estas diferentes versiones de la solución de la controversia, a sabiendas que se trata del comienzo de una nueva controversia: ¿qué significa la formalización de población recicladora como prestadores del servicio público de aprovechamiento?

1.4 La ecuación personal, mi ecuación personal

Es preciso empezar haciendo referencia a la validez que tiene para la presente investigación la afirmación de Yanow (2000) según la cual “(...) no es posible que un analista, estar fuera de la cuestión política en estudio, libre de sus valores y significados y de los valores propios, las creencias y los sentimientos del analista, [...su...] conocimiento se adquiere a través de la interpretación, que es necesariamente subjetiva: refleja la educación, la experiencia y la formación, así como la individual, familiar, comunitario y contexto de quien hace el análisis. (Yanow 2000, p.6).

Esta investigación se cimienta significativamente en la experiencia de trabajo con recicladores del autor; por ello este aparte debe constituirse en un relato en primera persona que le permita entender al lector, por un lado el rol específico que como profesional y académico ha tenido el autor frente a la temática y la población sujetos de esta investigación, por otro, el sesgo y orientación ideológica que ha orientado la selección de marcos teóricos y aproximaciones metodológicas.

Hay que empezar diciendo que soy antropólogo de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, y durante mucho tiempo tuvo más significado para mí la categoría de “etnógrafo”, entendida esta como la competencia profesional y académica propia del antropólogo social, que le permite metodológica y conceptualmente aprehender y sistematizar las realidades culturales, étnicas y sociales de grupos y sociedades específicas.

En Abril de 1997 empecé a trabajar con ENDA, una ONG de origen francés, orientación ambientalista y africanista y cuyas siglas significan Environnement et Developement, es decir medio ambiente y desarrollo, en este caso para América Latina. Esta entidad se ocupa de la gestión ambiental en sectores populares urbanos y fue fundada en Colombia en 1993.

Comencé a desempeñarme como auxiliar de investigación del antropólogo Javier Moreno, quien dirigía un proyecto titulado: “Identidad y cultura en los recicladores de Santafé de Bogotá”. Título que hoy me suena exagerado, porque según he comprobado, el término reciclador no define a la multiplicidad de actores que realizan esta labor.

Esta investigación correspondía a la etapa de cierre de “La Escuela Popular de Reciclaje” (EPR) que fuera, durante casi 4 años, el principal proyecto de ENDA. La EPR pretendió elaborar y aplicar una forma alternativa de capacitación para los recicladores. La investigación de Moreno era un intento de reforzar el conocimiento sociocultural acerca de este sector social, sobre todo en aquellos aspectos que permitieran la detección de necesidades educativas. No es fácil profundizar en los resultados de esa investigación, porque cuando llegué a la institución, esta pasaba por una crisis que no es el caso mencionar aquí, pero que trajo como consecuencia dilución de resultados, desaparición de datos y profundas antipatías profesionales.

En 1997 llevé a cabo mi aprendizaje trabajando con parte de los habitantes de uno de los barrios de Bosa, -“Villa Comuneros”-. Fue fundado en 1992, como consecuencia del desalojo de un asentamiento de recicladores. Las mujeres del naciente barrio continuaron recibiendo ingresos del reciclaje. Mediante algunas breves historias de vida y tras entrevistas con recicladores miembros de una cooperativa, Moreno sistematizó constantes en el contexto laboral de estos recicladores.

Si como decía doña Alicia (QEPD), recicladora de la localidad Uribe Uribe, “si quiere conocer la ciudad, debe recorrerla a pie”, entonces a esta fase de mi trabajo debo la ampliación de mi mundo en muchas formas. Bogotá, mi Bogotá de barrio la Soledad y de clase media, creció; conocí nuevas rutas de buseta, o la continuación de aquellas que para mí eran una verdadera inquietud; barrios sin dirección o con muchas direcciones; personas con otros modos de vida y a quienes la vida ha tratado de diferentes modos; violencias y amores, entre otros choques, llegaron a quemar mis fusibles emocionales y, al mismo tiempo, me llevaron a encontrar en el entendimiento de tales realidades el arreglo de las piezas fundidas.

Y fue en esta confluencia de situaciones, que en 1998, año en que empecé a desarrollar mi tesis de pregrado, me propuse aprehender, comprender y describir el mundo y la labor de los recicladores en Bogotá desde la etnografía. A este trabajo le di el nombre de “Recicloscopio”, o instrumento que formé usando diferentes lentes para realizar observaciones sistemáticas de carácter etnográfico con recicladores de Santafé de Bogotá. Quise valerme de este artefacto para darle vida documentos que permitieran contribuir a contrarrestar la imagen estereotipada que la mayoría de la gente tiene acerca de estos protagonistas de la cotidianidad metropolitana.

La particularidad de la vida de recicladores en la ciudad no era una exploración a grupos con cosmovisiones y prácticas sociales ancestrales o de naturaleza étnica, se trataba sobre todo, de desigualdad social, y ello me exigió tomar postura personal y política frente a mi ejercicio académico y profesional, así como me permitió reconocer un mapa en el que me podía ubicar. De esta forma propendí porque mi mundo laboral y mi vida académica confluyeran en aportar a la lucha de la población recicladora organizada en Bogotá, y la vida me brindó ese privilegio, pues permanecí trabajando en la ONG ENDA 15 años, realizando labores afines al apoyo a procesos organizativos de recicladores y análisis de algunas políticas que generaban restricciones a la labor de los recicladores.

Desde los inicios de mi trabajo en ENDA conocí a la Asociación de Recicladores de Bogotá. Pese a un importante antecedente de colaboración entre ENDA y varias asociaciones miembros de la ARB, en los procesos de lucha contra los desalojos y posterior búsqueda y ganancia de una reubicación digna; debo recordar que a mi llegada las tensiones por enfoques, autonomía en la administración de recursos y aspectos de naturaleza técnica, hicieron que dicha relación institucional no fuera la mejor.

No obstante tanto ENDA como la ARB se encontraron en la formulación y ejecución del “Proyecto Productivo de Apoyo a Recuperadores de Material Reciclable”, de la Red Nacional de Solidaridad, elaborado para beneficiar a 500 recicladores de la ciudad; este estaba dividido en cuatro módulos correspondientes a los cuatro oferentes que se unieron para constituir una sola propuesta:

Primero, la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) identificó a las comunidades y algunos de sus problemas; realizó un proceso de sensibilización consistente en llevarlos a reflexionar sobre los beneficios de la organización y de la creación de una identidad; ayudó al proceso de cedulaación, y prestó los servicios de salud, odontología y guardería.

Segundo, la cooperativa "Rescatar" se encargó del área de comercialización, mediante la creación de centros de acopio del material, cercanos a las áreas de recolección de ciertos grupos de recicladores, y en los cuales se les comprara el material a mejores precios.

Tercero, la cooperativa "El Porvenir" se encargó de la pre industrialización del plástico, para lo cual construyó una planta de procesamiento de este material, en la localidad de Bosa. Y cuarto, ENDA se encargó de brindar todo lo concerniente a la capacitación en varias áreas.

El proyecto estaba dirigido a grupos de recicladores quienes, si bien no estaban organizados bajo alguna forma asociativa (Cooperativa, asociación o corporación), tenían interés en organizarse. Mi trabajo como promotor social, consistió en visitar permanentemente a esta selección de grupos de recicladores, y de acuerdo con una observación preliminar y la recolección de información sobre intereses y necesidades propias, formular acuerdos con ellos para llevar a cabo talleres de capacitación. Los talleres tuvieron por temas, en primer lugar las relaciones humanas, la resolución de conflictos y la autoestima; en segundo lugar, aspectos técnicos del reciclaje mismo, como la consecución y mantenimiento de "fuentes"⁵, y el manejo técnico del plástico; en tercer lugar, alfabetización básica (lectoescritura) y principios de formas asociativas comunitarias; y en quinto lugar, el reciclarte para niños, el cual consistió, en la elaboración de manualidades con material reciclado y en mi caso la reflexión sobre los procesos de reciclaje de los diferentes materiales. Terminada esta etapa educativa, acompañé a quienes intentaban poner en práctica lo aprendido, a fin de asegurar y evaluar el desarrollo del taller.

⁵ El término "fuente" se refiere a un contrato de palabra entre el reciclador y un propietario o empleado de algún comercio, entidad o vivienda, gracias al cual se aseguran los derechos de recolección del material sacado por estos últimos por parte del reciclador.

En el año 1999, ENDA formuló y empezó a ejecutar el proyecto Reciclaje Solidario que se extendió desde 2000 hasta 2004; participe activamente en la primera etapa (1999-2001) y tangencialmente en la segunda (2002-2004)

Reciclaje Solidario fue ejecutado con organizaciones de recicladores de las localidades de Suba y Usaquén. Se constituyó mi primera intervención en el proceso de formulación de proyectos en Enda (por ello lo conjugo más adelante en primera persona del plural), esta situación me permitió plasmar los aprendizajes de la investigación del “Recicloscopio” en la una significativa experiencia laboral; pues en ella articulé con mayor éxito, el ejercicio académico con el ejercicio práctico. La antropología que hacía tenía una funcionalidad concreta y esta fue quizás la principal razón para vincularme a la maestría en antropología mientras hacía parte del desarrollo del proyecto.

A través del Reciclaje Solidario propendimos por la dignificación de la población recicladora y del reciclaje a través de la articulación de esta población con los productores de basura en general y las autoridades locales. Pretendimos que tal articulación se diera bajo una serie de condiciones particulares definidas por criterios de solidaridad, reconocimiento y valoración mutua. Aspectos a la larga difíciles de tener cuando a la discriminación del reciclador se refiere.

La dignificación del reciclador y del reciclaje, se constituyó en la esencia del proyecto que se tradujo en términos operativos, en la articulación del mismo con la población en general, a la cual clasificamos en diferentes sectores que a su vez llamamos “actores estratégicos”. En otras palabras todos los habitantes de una ciudad somos productores de basura, como tales, todos tenemos que ver con los recicladores; para efectos prácticos del proceso y definidos por el tipo de desecho que se produce, dividimos a los actores estratégicos en: comunidad educativa, sector residencial, sector comercial, sector industrial, sector institucional y autoridades locales.

La articulación partió del reconocimiento mutuo y se sustentó de acuerdo a las particularidades de cada actor estratégico. Así, encontramos actores estratégicos que por su condición de productores de desechos, (materiales reciclables en cantidad y de calidad, y por la accesibilidad que brindan a los recicladores, por ejemplo parte del sector residencial de estratos 4, 5 y 6) participaron en la entrega solidaria del material a los recicladores y recicladoras, y son beneficiados por la prestación del servicio de

recuperación de dichos materiales de parte de los mismos recicladores. Otros actores, por el reconocimiento que tienen de parte de la comunidad en general o su carácter de autoridad en el distrito y la localidad, participaron extendiendo su aval y respaldo al proceso frente a otros actores y brindaron su reconocimiento y sus servicios a la población recicladora que participara en él, llegando incluso a cogestionar con nosotros algunos procesos del proyecto mismo. (Por ejemplo la policía Metropolitana, el consorcio de aseo Ciudad Limpia y la Unidad de Mediación y Conciliación de la localidad de Suba).

Si bien esta propuesta permitía la articulación de los recicladores a dinámicas más o menos formales de trabajo en las cuales el reconocimiento y el aumento de los ingresos eran las situaciones finales deseadas, no pudimos dar respuesta a la amenaza de exclusión de esta población en el marco de las nuevas políticas públicas de manejo de residuos.

La solidaridad y la tradición en un trabajo no se constituyeron en argumentos de peso para reivindicar la presencia de los recicladores en la naciente política de manejo de basuras en la ciudad, política que bajo una falsa colisión de derechos en ese entonces contraponía “el bienestar de la mayoría” de habitantes de la ciudad (8 millones) frente al bienestar de 8470 recicladores (cifra aproximada para 2003).

Además de ello, los habitantes de dichos barrios de estratos socioeconómicos medios/altos y altos de las localidades de Suba y Usaquén, no desarrollaron una transformación sustancial de sus prácticas, ni un sentimiento de corresponsabilidad frente al reciclador. Quizás porque no utilizamos las “estrategias” adecuadas, quizás porque en su juego de valores, el lucro pesaba más que la ética ambiental o el compromiso social. De hecho uno de los resultados no esperados del proyecto lo constituyó la apropiación del reciclaje por parte de los administradores de algunos de esos conjuntos residenciales, y la consecuente expulsión del reciclador. Una vez conocieron el valor comercial de los residuos y amparados en los derechos de propiedad de los mismos hasta que los dispusieran en el espacio público, algunos administradores decidieron comercializar directamente dichos residuos dejando sin ingreso a los recicladores. Sin demeritar los casos en que si hubo logros positivos, el apellido “solidario” del proyecto resultó una gran frustración ante la constatación del alto grado de “insolidaridad” de nuestra sociedad.

En este marco desarrollé mi tesis de maestría en antropología en la Facultad de Ciencias Humana de la Universidad Nacional de Colombia, titulada: "Procesos de territorialización entre recicladores de Bogotá". A través de ella me propuse entender las formas de apropiación y significación del territorio que permitían la distribución, manejo y cesión o pérdida de las fuentes de materiales reciclables en la ciudad; esta tesis buscó brindar a los lectores una comprensión desde el punto de vista del reciclador, del viaje de recuperación, recolección y transporte de residuos reciclables en las calles, bajo el entendido de que esta actividad representa más del 70 % del tiempo que ocupa un reciclador en su jornada laboral, y que esta actividad le expone al contacto con otros actores tales como los ciudadanos en general pero también la policía, los conductores y otros recicladores. La premisa de esa investigación partía del hecho según el cual si las autoridades conocían y reconocían el trabajo de los recicladores tal y como lo han hecho hasta entonces, sus decisiones en torno a la solución pública del manejo de residuos en la ciudad incluiría a los recicladores como actores fundamentales.

Pero no era un problema de ignorancia tal y como lo demostró la ARB en la batalla jurídica que culminó con la expedición de la sentencia T-724 de 2003: el modelo público de manejo de residuos se cimentaba en dos premisas: la primera de ellas relativa al poder de las empresas privadas para garantizar área limpia en la ciudad gracias a la tecnología y fortaleza financiera; la segunda la necesidad de constituir "reglas de juego" que garantizaran la rentabilidad de las empresas prestadoras del servicio de aseo. En este marco y como trataré de mostrar en el capítulo 2 de esta investigación, las decisiones públicas sobre la materia estaban diseñadas por un lado para ajustar y mantener un modelo de transporte y enterramiento en manos de privados, por otro para restringir a cualquier actor que representara una amenaza para el modelo; este último aspecto, como pretendo mostrar en el tercer capítulo de esta investigación, se materializó en políticas que restringían o castigaban las actividades realizadas por los recicladores.

En este punto es preciso presentar uno de los lazos más importantes y fuertes que creé con el mundo de los recicladores: Parte de mi trabajo en Enda lo desarrollé en la comunidad de recicladores del sector de Prado Veraniego, allí conocí a la familia Mendoza Barrera; ellos me permitieron acompañarles en sus viajes de reciclaje durante más de año y medio para mi tesis de pregrado y posteriormente me enseñaron a reciclar en el marco de mi tesis de maestría. Me abrieron no solo las puertas de su conocimiento

del reciclaje, lo que constituyó para mí en una experiencia etnográfica sin precedentes; también me abrieron las puertas de su familia y me permitieron hacer parte de ella en calidad de padrino de su hijo menor Yeyé. Me dieron fundamentales lecciones de vida que orientaron el rumbo de mi compromiso social con su causa. A ellos les debo y dedico gran parte de este trabajo. De estos momentos vitales recuerdo uno que me sacudió profundamente, y que preciso compartir con el lector a manera de explicación del sentido de este ejercicio investigativo:

Corría el año de 2002, Yeyé contaba ya casi con 8 años, y Gilberto, su padre, decidió que ya era hora de salir a reciclar; esta decisión me molestó al punto de decirle a Gilberto que dado que aportaba parcialmente en la educación de Yeyé, y buscábamos que fuera bachiller, pues sacarlo a reciclar no debía ser una opción.

Tras mis palabras Gilberto me hizo una mueca de sorpresa, incompreensión y molestia, tras un minuto de silencio me arrolló con la siguiente reflexión, casi exigencia: ***“...¿no se la pasa usted diciendo que el reciclaje es un trabajo digno? Y ahora no quiere que mi hijo sea reciclador... ¡más bien deje de hablar mierda y ayúdeme a encontrar un reciclaje en el que quiera que este Yeyé!”***

Todas las contradicciones entre el discurso, la acción y el pensamiento, hicieron temblar mi ser... tardé mucho en poder responder, de hecho creo haberme propuesto responderla con hechos antes que con palabras. Parte de la tesis de maestría cambió gracias a esta reflexión, y la guardo como un amuleto, como un mantra que me recuerda en que debo contribuir a la lucha de los recicladores.

Con el tiempo y la convergencia de posturas y aportes, la relación entre Enda y la ARB mejoró, al punto de realizar una investigación conjunta en 2003 referidas al análisis de las políticas públicas de manejo de residuos en Bogotá y su impacto en la población recicladora, y de conformar y coordinar las mesas de inclusión de población recicladora en el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos en 2005 y 2006.

La cercanía con y el reconocimiento a la ARB fue incremental tras cada nueva batalla que debían enfrentar: políticas que entregaron rutas de recolección selectiva de reciclaje a las empresas de aseo, políticas que buscaban que los recicladores no circularan por las calles, políticas que castigaban la recuperación de residuos en las calles o restringían la circulación de los medios de acarreo de los recicladores; políticas que

pretendían eliminar mediante requisitos incumplibles algunos eslabones la cadena de reciclaje; políticas que amparadas en una exorbitante expectativa de lucro en el reciclaje, pretendían solucionar las necesidades de otros sectores pobres de la ciudad, entre otras.

En este contexto, en 2008, opté por hacer el doctorado de estudios políticos y relaciones internacionales, con el ánimo de dotarme de categorías y metodologías que me permitieran comprender los procesos de formulación de, y las relaciones de poder inscritas en, las políticas públicas, en particular las políticas públicas del servicio de aseo y aquellas afines al manejo de residuos. La intención del entonces proyecto de investigación, era dar cuenta de la forma en que la política pública del servicio de aseo había configurado un modelo de manejo de residuos que expulsaba a la población recicladora, y cómo la población se había defendido, logrando así importantes sentencias jurisprudenciales que reconocían sus derechos.

De hecho, para entonces la ARB ya había ganado con el apoyo de varios profesionales ad-hoc e instituciones de apoyo, varias batallas jurídicas en Corte Constitucional, logrando tres importantes fallos jurisprudenciales que protegían el trabajo de los recicladores y le exigían a las autoridades municipales y distritales la realización de acciones afirmativas a favor de la población recicladora. Desde el 2003 habían constituido una mesa de “amigos y aliados de la ARB”, que se activaban cada que había una amenaza de política; al interior de esta mesa profesionales voluntarios, e instituciones cercanas, “contribuían” a configurar las estrategias de defensa jurídica y exigencia de derechos, las demás estrategias corrían por cuenta de la misma ARB.

Desde 2006, pude participar como Enda, en varias de estas mesas, logrando un importante aporte en 2008. Ese año ocurrieron dos situaciones coyunturales para los recicladores en Bogotá, en Colombia y en el mundo: la primera de ellas muy positiva, consistió en la realización del I Encuentro Internacional de Recicladores en Colombia; coordinado por la Asociación de Recicladores de Bogotá y con el apoyo de WIEGO (Mujeres en Empleo Informal Globalizadas y Organizadas por sus siglas en Inglés). En este encuentro participaron recicladores de más de 46 países del mundo, y de toda Colombia. En él se discutieron las restricciones y amenazas frente a esta población por parte de los contextos municipales, así como las tendencias mundiales, se elaboró un inventario de sus necesidades estrategias y de rutas de acción; allí también se consolidó

la Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores (REDLACRE). Estar allí dimensionó para mí, el proceso de la ARB como un movimiento social, y su lucha como la lucha de los recicladores en el mundo.

El segundo hecho de 2008 fue bastante negativo, se expidió la ley de comparendos ambientales (ley 1259 de 2008), que pretendía castigar cada etapa del trabajo de los recicladores. Es así como la ARB convocó a la mesa de “Amigos y aliados de la ARB;” asistí en nombre de ENDA y también bajo mi condición de estudiante del doctorado y miembro del Grupo de Investigación en derechos Ambientales y Colectivos de la Facultad de derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Tras varias reuniones me propuse como sistematizador de los debates para generar un documento base sobre el que trabajarían los abogados de la mesa. Aproveché que estaba tomando la asignatura seminario de investigación con énfasis en políticas públicas dictada por el profesor André Noel Roth (hoy director de esta investigación), y utilizando herramientas de esta asignatura, más los debates de la mesa de aliados de la ARB, elaboré un documento en que se presentaba un análisis literario de la ley de comparendos ambientales bajo la perspectiva de Emery Roe, y utilizando de manera complementaria la propuesta de gramática ADICO, del Desarrollo de Análisis Institucional, elaborado por Elinor Ostrom. El primer documento sirvió de insumo para la acción adelantada por la ARB y los abogados de apoyo; sobre el primer documento el GIDCA presentó una Intervención ante la Corte Constitucional, a nombre de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia dentro del proceso Expediente D-7668 de la Ley 1259 de 2008; documento que según entiendo fue a su vez insumo para la expedición de la sentencia T-791 de 2009, en la que se condicionaba la aplicación del comparendo ambiental a los recicladores, a la no afectación de su mínimo vital y a la realización de hecho de las acciones afirmativas contempladas en anteriores sentencias de la Corte Constitucional.

Para los recicladores en cabeza de la ARB, esta situación al igual que otras situaciones de política, era cuestión de vida o muerte, era cuestión de poder realizar su trabajo o ceder ante la criminalización del mismo, era una batalla más, y así fue celebrado. Para mí, que no dependía del reciclaje, se constituyó en una constatación significativa de la utilidad social de mi trabajo, no porque fuese mi triunfo, no podría atribuirme ni ese ni los demás logros de los recicladores organizados; sino porque había

podido contribuir, en el marco del GIDCA, de ENDA y del doctorado, de manera efectiva, en uno de dichos logros.

El proyecto de investigación doctoral aprobado en 2010, se había nutrido no solo de los conocimientos propios de la ciencia política y en particular del análisis de políticas públicas como una de sus subdisciplinas; también había encontrado en las nuevas amenazas y luchas de la ARB un mayor sentido.

Así nació “De la dominación a la inclusión, la población recicladora organizada como sujeto político, Un estudio de caso de movilización social para la incidencia en la gestión comunitaria de lo público en la ciudad de Bogotá”, proyecto que más adelante cambiaría la noción de “inclusión” por la de “reconocimiento” ante la fuerza de los argumentos de la ARB frente al primer concepto.

Cuando el proyecto fue aprobado, había ganado un tercer componente, no se trataba solo de diagnosticar un marco de política que privilegiaba un modelo de manejo de basuras a costa de los recicladores, sino se trataba de poder proponer soluciones, lineamientos de política que permitieran hablar de lo que llamé entonces “gestión comunitaria de bienes y servicios públicos”, entendida como el reconocimiento de actores vulnerables cuya actividad productiva resolvía lo público en contextos comunitarios, y cuyo reconocimiento se podía volver un factor de empoderamiento y mejora de condiciones de vida.

Tal y como afirma Yanow (2000), como analista de política pública, rol que buscaba cualificar en el doctorado, era claro que aun contratado por Organizaciones No Gubernamentales, habría de trabajar para aportar a los intereses y búsquedas de los recicladores, como grupo comunitario organizado.

Para mi fortuna y satisfacción, parte de esta apuesta se cumplió en 2011 mediante el auto de Corte Constitucional 275 de dicho año, y alcanzó uno de sus puntos cúlmenes mediante el decreto distrital 546 de 2012, que en marzo de 2013, iniciaría el proceso de reconocimiento y remuneración de recicladores en Bogotá por su servicio público de aprovechamiento.

Como dije anteriormente, bajo ninguna circunstancia podría atribuirme (o podríamos atribuirnos desde el múltiple rol institucional) semejante logro, pero tuve la fortuna de haber contribuido mínimamente a él.

En principio a través de la triple camiseta Enda, GIDCA, Doctorado que facilitó la elaboración de un escrito presentado ante la Corte Constitucional por parte del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales – GIDCA de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional de Colombia, para que se diera Cumplimiento al Fallo Tutela No. T-724 de 2003, (Radicado expediente T-723237).

En segunda instancia, mediante una de las decisiones más difíciles que he tomado en mi vida laboral y profesional: después de llevar 15 años en Enda, y desde 2010 como director de la institución, renuncié para convertirme en el “coordinador del plan de inclusión de población recicladora” de la administración “Bogotá Humana”. La invitación llegó del profesor Guillermo Asprilla, recién nombrado director de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, a través de varios amigos, y la alcancé a rechazar una vez por dos razones: el temor a asumir semejante responsabilidad, (no es fácil ser administración), y la zona de confort relativo en que me hallaba en Enda.

Tres situaciones me exigieron una decisión radical: la primera de ellas reconocer la relatividad de la zona de confort que significaba estar en Enda; pues la vida de y en las ONG's depende de la consecución de proyectos, y tanto la cooperación nacional como internacional cada vez invierten menos en temas socio-ambientales. La segunda razón, el llamado a ser coherente con el discurso y producción académica hasta ahora desarrollada, un llamado hecho desde un gran amigo que también había entrado a la administración de entonces y desde el mismo Guillermo Asprilla. Yo, acostumbrado a la orilla del análisis y la crítica, debía responder ahora a la premisa de acción para el analista de política formulada por Roe (2006): “(...) el primer deber del intelectual es que si tiene que criticar, debe a su vez proveer una alternativa” (Roe 2006, p.XII), y todo parecía indicar que la respuesta estaba en poner en función de dicho gobierno la experiencia y los muchos o pocos conocimientos hasta ahora obtenidos. La tercera razón: una consulta con los líderes de la Asociación de Recicladores de Bogotá, que me dejó claro que ellos confiaban en mi potencial gestión de dicho cargo, tanto por conocimientos como por postura ética; y desde estos dos pilares promovían mi decisión. Pero me advirtieron, “(...) cuando usted empiece a trabajar para la administración su rol cambiará, y tendrá que

trabajar en el marco de una institucionalidad con directrices e intereses propios; significa que como ARB tendremos que hacer lo necesario cuando dichas directrices e intereses gubernamentales afecten o amenacen los derechos de los recicladores”.

Al principio no comprendí en profundidad la dimensión de lo que me estaba diciendo, solo cuando en medio del ejercicio como profesional especializado del área de planeación, con el cargo simbólico (pero inexistente formalmente) de coordinador del plan de inclusión, debí hacer frente a la configuración y pugna de modelos de inclusión de recicladores que debían responder a diferentes posturas disciplinares (abogados, ingenieros, sociólogos), pero también a diferentes posturas, objetivos e intereses (económicos, político-electorales, sociales).

Ayudé a la elaboración del Plan de Inclusión de Población Recicladora, documento que contenía las estrategias mediante las cuales se pretendió desde esta primera etapa de la administración de Gustavo Petro, dar cumplimiento a las órdenes de inclusión de recicladores proferidas por la Corte Constitucional. Mi apuesta, y la de muchos de los profesionales que conformamos el equipo formulador de entonces, fue la de concertar un modelo que respondiera tanto a los intereses y visión de los recicladores organizados de la ciudad (con quienes teníamos interlocución), para tal efecto se realizaron más de 27 reuniones con diferentes grupos de recicladores entre febrero y mediados de marzo de 2012, pero el documento final radicado ante la Corte no recogió significativamente las posturas de los recicladores, al punto de ser necesaria la elaboración de un documento de “acuerdos y disensos” consignado en el mismo documento radicado a la Corte, en el cual se presentaban serias objeciones a varios aspectos estructurales y fases de formalización, contenidos en dicho plan. Quedo eso si la promesa de una vez cumplido el requerimiento de la Corte, regresar a dichos disensos para rediscutir el modelo de inclusión.

En abril de 2012 Guillermo Asprilla debió abandonar la UAESP para acompañar al alcalde desde la Secretaría de Gobierno, y pese a los buenos oficios del Doctor Arboleda Director Encargado, y de varios profesionales de dicho equipo, el proceso quedó debilitado. Las presiones de actores que no compartieron el fallo de la Corte, o la forma en que se pretendía cumplirlo, siempre estuvieron allí, pero en lo que a mí respecta, a partir del 28 de mayo de 2012, tomaron un tinte personal, y situaciones irregulares al

interior de la UAESP, y desde actores externos no identificados, me hicieron sentir amenazado. Sentí miedo y tristeza, una profunda tristeza.

Sin saber claramente que hacer o a quien recurrir, comenté a pocos amigos de la entidad en quienes confiaba mi situación, también lo compartí con los líderes de la ARB, y tras aguantar dos meses más renuncié en julio 30 de 2012.

En este periodo deje literalmente “botado” el proceso de investigación para la tesis (y solo fui capaz de retomarla en II semestre de 2013), y si bien algunos documentos de avance de la tesis sirvieron como insumo para construir tanto el “plan de inclusión de población recicladora” en su capítulo diagnóstico, y el documento de política “Bogotá Basura cero”, en lo referido a población recicladora, yo no lograba encontrar conexión entre el fracaso profesional como funcionario de la “Bogotá Humana”, y mi ejercicio académico.

Recuerdo a manera de chiste haberle dicho a un profesor “(...) debí haber estudiado odontología, allí uno tortura a un paciente extrayéndole o arreglándole un diente, y luego cuando todo ha pasado, el paciente te paga y se despide con una gran sonrisa”.

Esa renuncia fue por mucho una gran derrota, y cuando sentía que una vez más el discurso de compromiso social empezaba a hacerse agua, la Asociación de Recicladores de Bogotá recibió la confirmación de la oportunidad de trabajo en WIEGO (Mujeres en Empleo Informal Globalizadas y Organizadas), y el estudio de mi hoja de vida, recomendada por la misma ARB.

Esta ONG, que venía desde 2008 apoyando en diferentes aspectos a la ARB, literalmente me “recicló”, a ella y a la ARB les debo la reconstrucción de esta etapa de mi vida profesional y académica. WIEGO me dio la oportunidad de pasar por un periodo de prueba re significando mi rol como profesional de apoyo, interpretando las oportunidades de la experiencia en la administración, y proyectando mi ejercicio profesional en otros contextos nacionales, bajo el entendido de que las ordenes de inclusión y reconocimiento de recicladores como prestadores de servicios públicos dadas por la Corte Constitucional, eran aplicables en todo contexto municipal con población recicladora; más aún que **“en todo contexto municipal del mundo, el trabajo de los recicladores por su naturaleza y beneficios debía ser entendido como parte integral del servicio público de aseo, y**

que por tanto (parafraseando un auto de la Corte Constitucional) su reconocimiento y remuneración se constituían en una estrategia para superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de esta población”.

Esta máxima ha inspirado mi trabajo desde entonces, aportando desde WIEGO, ya no a nivel ARB, sino a nivel Nacional (Asociación Nacional de Recicladores ANR), al análisis de las políticas públicas de aseo, manejo de residuos y sobre todo a las políticas públicas que han buscado armonizar (o enfrentar) los ordenes de la Corte Constitucional de reconocimiento y remuneración de recicladores, con las políticas preexistentes afines al modelo de recolección, transporte y enterramiento de basuras en manos de empresas.

Este documento recoge entonces las diferentes etapas de mi experiencia profesional y académica, y las reúne de manera coherente y casi lineal, en un relato que busca dar cuenta de un cambio de paradigma, una pequeña revolución, realizada por los recicladores organizados en cabeza de la ARB y que hoy tienen a todo el país, tratando de dar significado “modelos de prestación del servicio público de aseo” con los recicladores y con reciclaje.

Capítulo 2. La construcción de una narrativa oficial del problema de los residuos y sus soluciones públicas en Colombia

Como se dijo en el capítulo 1, el análisis literario de política pública se ocupa de aquellas situaciones de política, en las cuales las decisiones han conllevado a un alto grado de incertidumbre, complejidad y polarización.

El centro del ejercicio de esta corriente, reside en la identificación y análisis de aquellas formas particulares de comprender un problema público por parte de diferentes actores de política; estos últimos con diferentes recursos de poder y roles, mejor entendidos como grupos políticamente relevantes que se convierten en "comunidades interpretativas de política" (Yanow, 2000, p.10).

Estas formas de comprender los problemas y sus soluciones se materializan en cuerpos narrativos, el analista debe identificar, aprehender y analizar las controversias y pugnas por el significado entre dichos cuerpos narrativos.

No todas las versiones sobre un problema público y sus soluciones tienen el mismo peso a la hora de imponerse; algunos de los actores y sus narrativas de política son más poderosos que otros y logran que su versión se naturalice y extienda como la "verdad" sobre dicho problema público;

(...) estas historias (llamadas "narrativas de política" en el libro) a menudo se resisten al cambio o modificación, (incluso cuando los datos empíricos sobre el tema en cuestión les contradicen), porque su finalidad es asegurar y estabilizar los supuestos para la toma de decisiones frente a la alta incertidumbre, la complejidad y polarización en cuestión. (Roe 2006, p.2).

Los residuos como problema público son inherentes a la sociedad, en particular cuando se da en las ciudades como forma privilegiada del asentamiento humano. No obstante en el caso colombiano, el problema de los residuos ha entrado en la agenda política nacional de manera relativamente reciente (década del 70), y durante más de la mitad de su vida en la agenda política ha quedado como "responsabilidad" gubernamental. Por ello la comunidad interpretativa de política cuya versión del problema público del manejo de los residuos (y de los recicladores) se ha impuesto en Colombia, ha estado compuesta por entes gubernamentales encargados de reglamentar y regular el servicio público de aseo a nivel nacional y distrital, en asocio con las empresas de aseo.

Los artefactos en términos de Yanow (2000) en los que se consigna esta versión son mayoritariamente el cuerpo normativo sobre el servicio de aseo, desde su marco legal hasta los planes, programas y proyectos mediante los cuales se implementa en la realidad. No se quiere con esto desconocer la existencia de otras narrativas o versiones sobre el mismo, solo se desea indicar el carácter hegemónico de la primera.

Por tanto, para entender la concepción oficial y las concepciones en pugna sobre el problema público de los residuos y el rol de los recicladores en ello, resulta fundamental 1) hacer una lectura histórica de la forma en que fue entendido por nuestras autoridades municipales y nacionales, 2) aprehender las soluciones presentadas con sus respectivos responsables institucionales y 3) analizar los instrumentos de regulación que fueron propuestos y utilizados.

Es así como la primera pregunta de este aparte es ¿Cuándo entra el problema de los residuos a ser tema de la agenda política?

Colombia ha sido un Estado centralizado, y Bogotá ha sido su "centroide" en términos administrativos, ello ha redundado en el hecho de que algunas de las políticas públicas a nivel nacional sean el reflejo de políticas distritales. El manejo de residuos no

ha sido ajeno a esta condición, y la mejor prueba de ello se ejemplifica en que Bogotá fue el primer municipio en acoger la figura de prestadores privados del servicio de aseo y de acoger una estructura semejante a la de áreas de servicio exclusivo antes de que la normativa nacional así lo estableciera, además fue la primera ciudad en tener un instrumento de planeación en el tema, este fue el Plan Maestro de Manejo de Residuos del año 2000, antes de que los esquemas y planes de ordenamiento territorial se dotaran de esta modalidad a nivel nacional. Por ello una lectura del marco institucional y normativo en manejo de residuos se facilita si se toma como eje estructurante una mirada histórica (línea de tiempo), y a la vez se alterna con ejemplos que ligan eventualmente la escala distrital a la nacional. No obstante esta consideración, la primera parte de este capítulo hace referencia a las políticas nacionales, y la segunda parte de este capítulo se ocupa de la evolución del servicio público de aseo en Bogotá.

En ambos casos el periodo a analizar comprende desde la segunda mitad del siglo XX hasta el año 2012. La razón para tal decisión reside en que a partir de 2012, los procesos de incidencia en política pública, realizados por los recicladores organizados en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB, se materializaron contundentemente en políticas públicas afines al servicio de aseo. No obstante algunos de los sucesos de política pública en este tema, posteriores al 2012 e identificados como un producto de la incidencia de los recicladores organizados serán tratados en el capítulo 4, a propósito de las meta narrativas.

2.1 Recuento histórico del desarrollo, evolución y transformación de las políticas públicas de manejo de residuos en Colombia.

Retomando, como primer paso para aprehender esta “narrativa hegemónica” sobre el manejo público de los residuos y el rol de los recicladores, se presenta a continuación una línea de tiempo de los sucesos normativos sobre el tema, así como de los eventos que fueron interpretados como evidencia de una problemática pública afín al manejo de residuos y al servicio público de aseo.

Se mencionan las acciones de exigencia de derechos por parte de la población recicladora organizada, así como las sentencias y autos de la Corte Constitucional resultado de tales acciones, por considerar que si bien hacen parte de la contra-narrativa (*Negrilla cursiva*) y de la meta narrativa (*Cursiva Subrayada*) respectivamente, produjeron cambios en la política pública de manejo de residuos que más adelante evolucionaron en nuevas narrativas de política, pues “las meta narrativas de hoy, son las narrativas hegemónicas de mañana, a ser sustituidas en un futuro”. (Roe 2006, p.17).

Tabla 1 Evolución normativa e institucional del servicio público de aseo

Periodo	Decisión / Norma / Proceso/Emisor	Objetivo/Observaciones/Resultados
1913.	Ley 13 del Congreso de la República	Crea las juntas municipales, una de cuyas funciones es la planificación de los servicios públicos.
Primera mitad Siglo XX	Cada municipio debía hacer frente (a su manera) a la disposición de residuos en espacio público cuando estos resultaban en problemas sanitarios. Existencia de sistemas informales de recolección, disposición en fuentes hídricas y zonas aledañas a los municipios.	En Bogotá la administración contrata a particulares para lidiar con la recolección de basuras, se implementan técnicas de incineración.

1940	Decreto Nacional 503 del Ministerio de Hacienda y Crédito público	Se crea el Fondo de Fomento Municipal, que según Cuervo (1988) cumplía con la misión de distribuir recursos a departamentos y municipios según contexto demográfico, presupuestal y técnico, siendo estos últimos competencia de la Sección de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social" (Cuervo, 1988).
1946	Se crea el Ministerio de Higiene y se le adscribe la Sección de Ingeniería Sanitaria	
1953	Se transforma el Ministerio de Higiene en el Ministerio de Salud Pública	
1954	Acto Legislativo No 5 del Congreso de la República	Creación por parte del legislativo de los departamentos y los municipios, de establecimientos públicos dentro de sus respectivos territorios
1956 - 1958 - 1960-	Acuerdo Distrital No. 30 de 1958 del Concejo de Bogotá Acuerdo No. 75 de 1960 del Concejo de Bogotá	Se creó una entidad pública llamada Empresa Distrital de Aseo, asignándole como funciones básicas la recolección, barrido y limpieza de la ciudad aseo para lidiar con el creciente problema de residuos de la ciudad. Inicialmente, aseo fue financiado por los impuestos prediales (20%) y de industria y comercio (5%). En 1960 se transformó la empresa de aseo en la Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS, y se le adosó la administración y operación nuevas funciones como la operación del matadero, el manejo de las plazas de mercado y la administración y expedición de licencias para la operación y explotación de cementerios públicos y privados en la Ciudad.
1967 - 1968	Decreto Ley 3069 de 1967 de Presidencia de la Republica	Primera experiencia de regulación tarifaria de servicios públicos. Se materializa en la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, adscrita al DNP con el fin de regular, vigilar y controlar la prestación y cobro de los servicios públicos por parte de las empresas municipales.
1970	Establecimiento de la primera Tarifa de Aseo en Bogotá	El cobro se transfiere a los usuarios se factura de manera conjunta con el servicio de acueducto para garantizar el pago del servicio así como la sostenibilidad del mismo.

1974	Decreto-ley 2811 de Presidencia de la República. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección al medio ambiente	En su Título II “De los residuos, basuras y desperdicios” se aborda a nivel nacional por primera vez el problema público de los residuos. Se le asigna la responsabilidad a los Municipios, y son estos los que en caso excepcional pueden autorizar a terceros. Se define su carácter estatal.
1979	Ley 9ª, del Congreso de la república, Código Sanitario Nacional	Se brindan lineamientos generales de política tendientes a regularizar y controlar la disposición de residuos potencialmente contaminantes. Se prioriza un enfoque sanitarista, e institucionalmente se le asigna la responsabilidad al Ministerio de Salud.
1983	Decreto 2104 del Ministerio de Salud. Reglamentario frente a lo contenido sobre manejo de residuos en el título III de la parte IV del libro I del Decreto ley 2811 de 1974 y los títulos I, y XI de la Ley 9ª de 1979.	Se establece un glosario de definiciones a propósito de los tipos de residuos, también se regulan las fases y modalidades de prestación del servicio de aseo: un servicio ordinario y otro especial. Se establece el término de “entidad prestadora del servicio de aseo” ampliando el rango de personas a entidades privadas, públicas, o asociaciones, cuyo requisito consistía en la obtención de una autorización del Ministerio de Salud. Finalmente se establecen orientaciones sobre la forma de prestación y la relación entre quien presta el servicio y los usuarios.
1986	Ley 11 y Ley 12 de 1986 del Congreso de la República	Normas de descentralización administrativa (Ley 11 de 1986) y de fortalecimiento financiero (Ley 12 de 1.986), dirigidas a consolidar entre otras la capacidad regional y municipal de prestación de servicios públicos.
1987	Cierre botaderos a cielo abierto	
	Inicio del proceso de privatización del SPA en Bogotá	
1988	Creación del relleno Sanitario Doña Juana en Bogotá	
1989	Decreto 0196 de 1989 de Presidencia de la República	Establece la estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo. Consolida una definición del servicio de aseo, incorporando por primera vez los componentes de “ornato, barrido y limpieza de vías y áreas públicas”. Por otro lado caracteriza a los usuarios en residencial y no residencial, criterios que amplían la clasificación de los residuos esta vez por origen. Este factor se convierte en clave para diferenciar el cobro por el servicio, otro aporte de este decreto.

	Continúa el proceso de privatización del servicio de aseo en Bogotá	Se reduce el área de prestación de la EDIS y se contrata mediante licitación pública a empresas privadas para cubrir zonas específicas de la ciudad, se acude a la figura de áreas de servicio exclusivo asignadas a cada empresa prestadora se amplía la cobertura, del servicio.
1991	Decreto 056 de Presidencia de la República	"(...) se dispuso que la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos tendría a su cargo la función de determinar la tasa y periodicidad de la actualización de las tarifas del servicio de aseo, y en casos especiales, de autorizar ajustes puntuales para adecuar las tarifas a valores establecidos con fundamentos en los costos del servicio". (Ramírez, 2005, p.220)
1991	Constitución Política de Colombia	Artículos 365 y 366 le asignan al estado en cabeza del municipio el deber de garantizar a todos los habitantes del territorio nacional la prestación eficiente de los servicios públicos, avanzando así en el proceso de descentralización administrativa. "En desarrollo de los Artículos 334 y 189, Ordinal 11 de la Constitución Política, se expide el Estatuto Nacional de Usuarios de los Servicios Públicos Domiciliarios(Decreto 1842), que define los derechos y deberes de los usuarios y de las empresas frente a la prestación de los servicios públicos" (CINARA, 1994 citado por Tabarquino 2011, p.19).
1992	Decreto 2167 de 1992 de Presidencia de la República Por medio del cual se crea la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) y reemplaza a la Junta Nacional de Tarifas.	La CRA tuvo por misión la regulación de la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. Es sus orígenes hacia parte del Ministerio de Desarrollo Económico. Bajo este ministerio se Crea el Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable y la Dirección Técnica de Agua Potable y Saneamiento Básico Instancia encargada de la regulación del comportamiento de las entidades prestadoras de servicios.
	Ley 80 del Congreso de la República. Estatuto de contratación	Se crea con el objetivo de ordenar y dar transparencia a los procesos de contratación pública.
1993 / 1994	Culmina la transición del proceso de privatización de servicio de aseo en Bogotá.	El sistema de retribución a las empresas privadas se basó en "Pago por Tonelada Recogida", quedan 4 empresas prestadoras del servicio de aseo y se repartes X áreas de servicio exclusivo.

	Acuerdo Distrital No. 41 de 1993 del Concejo de Bogotá	Se liquida la EDIS
	Decreto Distrital 782 de 1994, del Alcalde Mayor	Se crea la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP-, como una entidad técnica, dependiente del despacho del Alcalde Mayor de Bogotá, son sus funciones organizar y monitorear la prestación de los servicios de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, cementerios, hornos crematorios, plazas de mercados y galerías comerciales.
1993	Ley 99 de 1993 del Congreso de la República Ley del Medio Ambiente	Se crea el Ministerio del Medio Ambiente, en su Art. 65, se afirma que es deber del Distrito y demás municipios adelantar programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos sólidos y líquidos.
1994	Ley 142 del Congreso de la República. Ley de Servicios públicos	Define el servicio de aseo como “(...) el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. (Artículo 14)” “(...)no contiene disposiciones especiales para este servicio, salvo lo normado en el artículo 164 en cuanto a la incorporación de costos especiales en las fórmulas tarifarias concretamente los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios” (Ramírez 2005, p.224)
	Se crea en Bogotá la ECSA, Empresa Comercializadora del Servicio de Aseo,	Se transfiere a la ECSA la facturación del servicio de aseo y acueducto para actualizar el sistema de cobro.
1995	Se crea la Superintendencia de Servicios Públicos	Esta instancia se crea con el fin de ejercer control, vigilancia y evaluación sobre las empresas de servicios públicos, en sus dimensiones financieras, técnicas y administrativas.
1996	Decreto 605 de 1996 del Ministerio de Desarrollo Económico	Reglamentario de la ley 142 respecto a la prestación del servicio público de aseo, y derogatorio del decreto 2014. Introduce las orientaciones de la ley 142 a la operación y reglamentación del servicio de aseo. Además introduce el esquema de libre competencia bajo la lógica de mejoramiento del servicio por las reglas de selección del mercado

	Decreto 565 de 1996 del Ministerio de Desarrollo Económico	"Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos del orden departamental, municipal y distrital para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo".
1997	Crisis Sanitaria en el Relleno Sanitario Doña Juana RSDJ en Bogotá	Declaratoria de emergencia sanitaria en el Relleno Sanitario Doña Juana, por parte de la alcaldía mayor, a causa del derrumbe de casi un millón toneladas de desechos en este lugar
	Resolución 15 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA	"Por la cual se establecen las metodologías de cálculo de las tarifas máximas con arreglo a las cuales las entidades tarifarias locales deben determinar las tarifas de prestación del servicio ordinario de aseo y se dictan otras disposiciones".
1998	Resolución 069 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA	"Por la cual se establece la metodología que deben aplicar las entidades tarifarias locales y entidades prestadoras de servicios públicos para determinar el costo del componente y el servicio de tratamiento y disposición final de residuos sólidos".
1999	Ley 511 del Congreso de la República: reconocimiento de la población recicladora	Se establece el 1º de marzo como el día Nacional del Reciclador. Se establece la condecoración anual de recicladores a nivel nacional y regional, se establece la responsabilidad del SENA, del DABS, del INURBE, y de los alcaldes y las empresas de servicios públicos que presten el servicio de recolección de residuos sólidos, para apoyar a la población recicladora.
2000	Primer PMIRS Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos de Bogotá. Documento consultivo	Se contrata la UT Fitchner/ Cidep para la formulación de líneas de base y orientaciones políticas de aseo distritales, en respuesta a la emergencia que se presentó en el Relleno Sanitario Doña Juana. Resulta ser un documento consultivo.
	Ley 632 Congreso de la República	Modificatoria de las leyes 142 y 143 de 1994, , amplió la definición del servicio público de aseo para incluir en ella las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, así como el lavado de estas áreas y la transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos que se produzcan por la ejecución de tal actividad

	Decreto Nacional 421 de 2000 , de Presidencia de la República	“Por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994, 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”
	Resolución No. 1096 de 2000 del Ministerio de Desarrollo Económico	“Por medio del cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico – RAS. Establece un marco técnico sobre aspectos de naturaleza operativa del manejo de residuos
2001	Primer borrador del SOR Sistema Operativo de reciclaje (propuesta)	
	Ley 689 de 2001, Congreso de la República	Amplia la definición de Productor marginal independiente o para uso particular de servicios públicos; y amplía el servicio público a las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento
	Resolución 151 de 2001 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico	Esta resolución Integral de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, establece las normas especiales para el servicio de aseo, aspectos tarifarios, específicamente la metodología para el cálculo de las tarifas máximas o tarifas techos que se pueden cobrar por el servicio estándar y formaliza el modelo de contrato de condiciones uniformes a los usuarios.
2002	Decreto 1713 de 2002, de Presidencia de la República	“Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689/2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos”. Perfecciona un marco operativo y normativo específico para cada fase y componente del servicio de aseo, brinda lineamientos tarifarios para los Multiusuarios, enmarca todo el servicio de aseo bajo la concepción de Manejo Integral de Residuos Sólidos, e introduce incentivos al aprovechamiento de residuos. Crea además un instrumento de planeación municipal específico para el manejo de residuos: el Plan de Gestión Integral de Residuos PGIRS
	Decreto 891 del Ministerio de Desarrollo Económico	Reglamenta a la ley 632 de 2000 en lo referente a la asignación de áreas de servicio exclusivo por parte de las autoridades municipales.

	Formulación del Sistema Operativo de Reciclaje SOR, por parte de la UESP.	Con base en las orientaciones del PMIRS se buscaba disminuir los volúmenes de residuos sólidos que estarían llegando al Relleno Sanitario Doña Juana, mediante el mejoramiento del funcionamiento de la cadena del reciclaje
	Ley 769 de 2002, Congreso de la República	Esta ley expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre En su Art. 98, esta ley establece la “erradicación” de los vehículos de tracción animal, en un término de un año a partir de la iniciación de la vigencia de la ley.
	Licitación 001 para la contratación del servicio de recolección y transporte, por parte de la UESP, en Bogotá	Se concede por un nuevo período el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, incluyendo unas rutas selectivas para la recolección de material reciclable una vez inicie operaciones el SOR. El sistema de libre entrada, con unos requerimientos financieros inaccesibles a la población recicladora, descarta cualquier posibilidad de su participación en la licitación.
	Acción de tutela interpuesta por Nohra Padilla y Silvio Ruiz en representación de la ARB contra la UESP, debido al proceso licitatorio 01 de 2002 (RBL).	La ARB considero que se habían vulnerado sus Derechos Fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la actuación de buena fe por la apertura y contenidos de la Licitación Pública para el servicio de RBL.
	Resolución UESP 113 de 2002: “Recolección de material aprovechable	Define que El servicio de recolección selectiva domiciliaria o de residuos aprovechables será realizado por el concesionario de aseo, mediante un sistema manual o mecanizado, con vehículos apropiados e independientes a los del sistema de recolección de residuos no aprovechables, en las zonas de reciclaje en que se ha dividido la ciudad
2003	Decreto 1505 de Presidencia de la República. Modificadorio del decreto 1713.	En particular deroga el artículo 28 del decreto 1713 a propósito de la propiedad de los residuos.
	Decreto 1140 de Presidencia de la República, modificadorio del decreto 1713.	
	Acuerdo 79 de 2003 de Concejo de Bogotá. Código de Policía de Bogotá	Los (Arts. 83 y 84) convierten en un deber la separación en la fuente de los residuos sólidos aprovechables, y se prohíbe la actividad del reciclaje en el espacio público.

	<p>Sentencia T-724 de la Corte Constitucional, frente a las acciones de tutela instauradas por la ARB a la licitación 001 de la UESP</p>	<p>Se reconocen como válidos los argumentos del gremio de recicladores para cuestionar la primera licitación del servicio de aseo, por su carácter excluyente e inconstitucional. Frente a la imposibilidad de dar marcha atrás a una concesión ya asignada, la sentencia sienta un precedente. Concede el amparo a los derechos fundamentales de los recicladores y previene a la UESP para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de los servicios de aseo.</p> <p>Esta sentencia exhorta también al Concejo de Bogotá, para que incluya acciones afirmativas a favor de los grupos marginados o discriminados de la ciudad.</p>
	<p>Resoluciones 233 y 236 de 2002 y la resolución 247 de 2003, de la CRA</p>	<p>Establece un marco tarifario para los multiusuarios</p>
	<p>Sentencia C-355 de 2003 de la Corte Constitucional</p>	<p>Reconoce los argumentos frente a la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 769 de 2002, Nuevo Código Nacional de Tránsito La sentencia declara inexecutable el Art. 98, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas.</p>
	<p>Sentencia C-741 de 2003 de la Corte Constitucional</p>	<p>En respuesta a la demanda hecha por un asociado de la ARB al artículo 15 de la ley 142, por considerar que limita a los recicladores a operar en sectores donde el reciclaje no es una actividad sostenible. (Municipios de menos de 8000 suscriptores). Si bien la Corte considera executable los artículos demandados, aclara que la comunidad (los recicladores) se pueden organizar en cualquier municipio de Colombia para hacer parte de una de las figuras de Organización autorizada para la prestación de servicios públicos.</p>
	<p>Decreto 510 de 2003, de la Alcaldía Mayor de Bogotá</p>	<p>Derivado de la sentencia 355 de 2003, que declara inexecutable el Art. 98 de la ley 769 de 2003, este decreto reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal (registro, requisitos, restricciones, multas y sanciones, y acreditación).</p>

	Resolución 1045 de 2003 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.	Por la cual se adopta la metodología para la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS, y se toman otras determinaciones
	Acuerdo 114 de 2003 Concejo de Bogotá	En respuesta a la sentencia t 724, el Concejo de Bogotá desarrollo este acuerdo, buscando impulsar en las entidades distritales el aprovechamiento eficiente de residuos sólidos, y su nexo con las organizaciones de recicladores.
2004	Acuerdo 250 de 2004 Concejo de Bogotá	Se oficializó el Sistema Operativo de Reciclaje (SOR), integrado por la política de selección en la fuente, reciclaje y disposición final de residuos sólidos, por la política sobre los derechos y la promoción de los Recicladores de Bogotá y por la política sobre la cultura ciudadana sobre el reciclaje
	Resolución 132 de la UESP	Se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de Bogotá, instrumento de planeación de mediano plazo.
	Decreto 400 de 2004, Alcaldía Mayor de Bogotá	Por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales”
	Plan de desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin indiferencia”	Incluye el Proyecto 245 – Programa Distrital de Reciclaje – estructurado en cuatro componentes: educación en separación en la fuente, ruta selectiva, centros o parques de reciclaje e inclusión social a recicladores de oficio.
2005	Decreto 1013 de 2005 de Presidencia de la República	”Por el cual se establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo”
2006	Decreto Distrital 312 de Alcaldía Mayor, Segundo PMIRS	Plan de Maestro Integral de Residuos Sólidos. Estableció los lineamientos de política a 19 años sobre el servicio de aseo, tiene un capítulo sobre el componente social que a su vez se ocupa del reciclaje y la población recicladora.

	Acuerdo 257 del Concejo de Bogotá	En el marco de la reestructuración institucional del distrito la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, se transforma en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), adscrita a la Secretaría de Hábitat, y con la tarea de garantizar la prestación coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte y disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y servicio de alumbrado público
2007	Decreto 620 de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Mediante el cual se adoptaron las normas urbanísticas y arquitectónicas para la regularización y construcción de las infraestructuras, equipamientos y mobiliario urbano vinculados al Sistema General de Residuos Sólidos
	Acuerdo 287 del Concejo de Bogotá	Por el cual se establecen lineamientos para aplicar las acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de la gestión y manejo integral de los residuos sólidos
	Plan de desarrollo distrital “Bogotá positiva”	Se ejecuta en el marco del Proyecto 584 “Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región”, del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Positiva”.
2008	Ley 1259, Congreso de la República, conocida como la ley de Comparendos ambientales	Se reglamentaron las sanciones para 18 conductas catalogadas como nocivas para el medio ambiente, entre ellas: “(…) el destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 2002.” (Artículo 6) “(…) el darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.” (Artículo 14). “(…) el fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados.” (Artículo 15)

	CONPES 3530 - Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y DNP	El Consejo Nacional de Política Económica y Social con el respaldo del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico y el DNP expide los Lineamientos y estrategias para fortalecer el servicio público de aseo en el marco de la gestión integral de residuos sólidos
	<i>Demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008 por parte de Nohra Padilla Herrera, Néstor Raúl Correa Henao, Silvio Ruiz Grisales y otros</i>	<i>Por considerar que la aplicación de esta normativa viola su derecho a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, al principio de confianza legítima, a la propiedad y el espacio público - al principio del interés general y de la dignidad humana entre otros</i>
	<u>Sentencia C-793 de la Honorable Corte Constitucional</u>	<u>Encuentra la Corte que no obstante que las disposiciones demandadas obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, son susceptibles de interpretarse y aplicarse con un alcance que resulta lesivo de los derechos de los recicladores informales de basura, siendo esta dicotomía la que impone acudir a una sentencia de exequibilidad condicionada</u>
2009	Términos de referencia de la segunda licitación de aseo	
	<i>Varios recicladores del basurero Navarra (Cali), interpusieron acciones de tutela (en forma particular) contra el Municipio, EMSIRVA y la Corporación Regional del Valle del Cauca, con ocasión del inminente cierre del basurero Navarra</i>	<i>Argumentaron la vulneración del Derecho al Trabajo y a una Vida Digna.</i>
	<u>Sentencia T-291 de 2009 de la Corte Constitucional</u>	<u>Dio la razón a los recicladores y ordenó a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que diseñaran, adoptaran y pusieran en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos en calidad de empresarios y bajo las formas de organización solidaria.</u>

2010	Decreto Distrital 456 DE 2010 de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Decreto complementa el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos, no afectas al servicio público de aseo, en el Distrito Capital.
	Licitación Pública No. 001 de 2010 en Bogotá	Por medio de la cual se buscó contratar la modalidad de concesión Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana RSDJ de la ciudad de Bogotá, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de tratamiento y aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ provenientes del servicio ordinario de aseo:
	<i>Solicitud de incidente de desacato interpuesta por Nohra Padilla Herrera, en representación de la Asociación de Recicladores de Bogotá, frente al incumplimiento de la Sentencia T724 de 2003, en relación con la Licitación Pública No. 001 de 2010</i>	<i>Se argumentó que dicha licitación no incluía las directrices definidas por la sentencia T 724 de 2003 con relación al desarrollo de acciones afirmativas a favor de la población recicladora y su inclusión en el manejo público de los residuos</i>
	<u>Auto 268 de 2010 de la Honorable Corte Constitucional</u>	<u>Se dio la razón a los recicladores y se ordenó a la UAESP establecer criterios de habilitación y de calificación de las propuestas, de tal forma que como Requisito Habilitante los proponentes se deban presentar conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá. Y que como Criterios de Calificación se de participación accionaria de la organización de segundo nivel dentro del proponente, así como la vinculación de mano de obra recicladora en dicho aprovechamiento.</u>
	Decreto 1666 de 2010 Sustitución de vehículos de tracción animal	Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal
2011	Apertura de la Licitación Pública 001 de 2011 por parte de la UAESP, en Bogotá	Por la cual se concede "bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, 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"

	<p>Nohra Padilla Herrera, representante de la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá (ARB), instauró ante la Corte Constitucional una solicitud de cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010,</p>	<p>Considero que la licitación 001 de 2011 no respondía a las orientaciones contenidas en las sentencias antes mencionadas respecto a la inclusión de población recicladora.</p>
	<p><u>Se expide el Auto 275 de 2011 por parte de la Honorable Corte Constitucional</u></p>	<p><u>Mediante el cual se le da la razón a los recicladores, se deja sin efecto la licitación en cuestión, y se pide a la alcaldía mayor en cabeza de la UAESP, que el desarrollo de las acciones afirmativas a favor de esta población redunde en su reconocimiento y remuneración como prestadores del servicio público de recolección transporte y aprovechamiento de residuos. Se exhorta a la CRA a que esto se vea reflejado en la formula tarifaria en revisión.</u></p>

(Parra 2016)⁶

⁶ En la elaboración de esta matriz se tomaron como fuentes:

- PARRA 2010. Propuesta de análisis de la política pública afín al manejo integral de residuos sólidos y su impacto en la población recicladora en Bogotá. En Toro, C. & Marquardt, B. Quince Años de la Política Ambiental en Colombia (133-162) Colombia: Universidad Nacional de Colombia. Silvestre 2004. Impacto del Plan Maestro en el Reciclaje Popular, Enda A.L.
- CARDENAS y PINZON. 2005. Análisis de la política pública en residuos sólidos y sus posibles impactos en la población recicladora organizada. Una investigación para la formulación de un programa de formación dirigido a líderes de las organizaciones de recicladores de Bogotá. Trabajo de Grado. Facultad de Sociología Universidad Nacional de Colombia.
- GOMEZ RAMIREZ Javier 2005. Régimen legal del servicio público domiciliario de aseo. Revista de derecho, Universidad del Norte, 23: 213-239.
- UAESP 2011, Recuento histórico reciclaje, RBL (Recolección, Barrido y Limpieza) en http://www.uesp.gov.co/uaesp_jo/images/normatividad/Recuento%20historico%20de%20la%20EDIS%20a%20la%20UAESP.pdf
- TABARQUINO Raúl Andrés, 2011. Los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia: Una Mirada desde la Ciencia de la Política Pública y la Regulación. Enciclopedia Virtual Eumed.net, ISBN-13: 978-84-694-5338-4

2.2 Primera parte del segundo capítulo: Análisis y narrativa de la normativa de manejo de residuos en Colombia y su evolución histórica.

2.2.1 Primer periodo: Antes de la Constitución de 1991

Mucho antes de la promulgación de una norma nacional sobre el problema público de los residuos, los municipios en Colombia debieron lidiar con ellos. En una primera fase con creatividad y recursos propios.

Algunas referencias de los anales del Concejo de Bogotá ejemplifican el crecimiento exponencial y la complejización del problema, así como la necesidad de dotarse de mejores herramientas normativas e institucionales para hacerle frente por parte de la administración de la ciudad.

Según la Cartilla “Esto no es basura” (2003), durante todo el siglo XIX la ciudad no contó con un sistema público de manejo de residuos, por un lado cimentaba el barrido de calles en la acción de los presidiarios, y por otro la lluvia, los cerdos, gallinazos, ratas y otros animales deban cuenta parcial de los residuos orgánicos que no habían sido dispuestos en las quebradas de los ríos

Uno de los primeros registros remite a la solicitud que en 1917 un concejal de Bogotá hiciera a propósito de la prestación del servicio de recogida de basuras, sugiriendo que esta quedara en manos de “una entidad privada” para evitar las tensiones del contexto partidista de entonces. Para la fecha se narra que el servicio de entonces era prestado por obreros contratados quienes utilizaban costales y escobas, y una ruta de recolección era realizada con carretas tiradas por mulas. Como escenario de disposición final se tenía un botadero en las afueras de la ciudad. Esta solicitud tuvo eco, y un año después una “entidad privada” se encargó del barrido de calles y áreas públicas.

Mediante el Acuerdo 58 de 1918 el Concejo Municipal dio la potestad al alcalde para contratar el servicio de aseo.

Para 1922 en la ciudad se disponía los residuos en el sector que hoy corresponde al barrio Quiroga, así como a un botadero llamado Cama Vieja (hoy barrio Quinta Paredes), y se “neutralizaban” mediante su quema con petróleo. Ese mismo año se hizo la solicitud de adquisición de un vehículo recolector de basura ante la mortandad y dificultades de las mulas.

En 1929 el Concejo municipal autorizó la instalación y utilización de hornos crematorios así como botaderos provisionales para hacer frente al problema de basuras. Finalmente en 1940 se construyó un horno crematorio como sistema de tratamiento final de residuos. Los registros de entonces hablan de los problemas de cobertura y recolección; y solo tres años después se desestimó el uso de los hornos ante las exigencias y costos de mantenimiento y combustible; debiendo recurrir a medidas extremas como el relleno de huecos con basuras de la actual avenida Jiménez.

El crecimiento urbano y el consecuente aumento de basuras evidenció la falta de capacidad del sistema de aseo de entonces, y según Silvestre (2004) en 1955 la Caja Agraria realizó un primer estudio sobre la problemática de los residuos y presentó posibles soluciones, con base en las cuales el Concejo de Bogotá tomó la determinación de crear la Empresa Distrital de Aseo (EDIS). Esto fue posible entre otras cosas, gracias a las normativas nacionales de respaldo a los municipios a partir de la década del 50. Ya en 1940 con la creación del Fondo de Fomento Municipal adscrito al ministerio de hacienda, se había creado un mecanismo de redistribución de recursos hacia los municipios, fortaleciendo la capacidad su capacidad de gestión.

Desde la década del 50 muchas familias e individuos sin oportunidades laborales, nuevos inquilinos de la ingrata ciudad, desplazados tal vez por la violencia o atraídos por la esperanza de un futuro mejor en la urbe, encontraron en los botaderos un hogar y una fuente de ingresos para mantenerse. Así, en la década del 60 empieza la separación de materiales reciclables en los botaderos. Permanecieron allí hasta que la clausura de los mismos botaderos les expulsó a las calles, obligándoles a competir por los residuos reciclables mezclados en la basura dispuesta en espacio público.

Para esa época...

(...) la prestación de los servicios fue generalmente asumida por la Nación a través de diferentes formas legales e instituciones, entre las cuales estaba, el INSFOPAL creado en 1950, cuyas funciones eran financiar, planificar, diseñar, construir, operar, mantener y administrar los servicios en los Municipios. Una vez realizada la reforma constitucional de 1968, el INSFOPAL dejó de depender del Ministerio de Fomento Económico para depender del Ministerio de Salud y sus funciones se limitaron a los asentamientos, poblaciones y ciudades con más de 2.500 habitantes; respecto de los municipios con menos de 2.500 habitantes en un área urbana, se creó el Instituto Nacional de Programas Especiales de Salud (INPES), que más tarde asumió el nombre de Instituto Nacional de Salud (INS)". (Tabarquino, 2011, p.79)

En el caso bogotano, la Empresa Distrital de Aseo empezó prestando los servicios de barrido y limpieza de las calles, así como la recolección de los residuos sólidos; en 1960 se ampliaron sus funciones a la administración de los servicios del matadero municipal, plazas de ferias y cementerios. Para 1971 se disponían los residuos de la ciudad en los botaderos de basura ubicados en el sector del Cortijo, y Gibraltar; siendo la producción diaria de 1236 toneladas. El botadero El Cortijo operó hasta 1985 y el botadero de Gibraltar operó hasta 1988. Sólo 12 años después de creada la EDIS el Distrito inició un proceso de cobro de la tarifa de aseo; así mediante el Acuerdo 36 de 1964, el Distrito comprometió la destinación de 20% de los recaudos que obtuvieron de los Impuestos Prediales y 5% de los Impuestos de Industria y Comercio para financiar el presupuesto de la EDIS. En 1970, la Junta Directiva de la EDIS y la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, aprobaron un nuevo sistema tarifario pero solo a principios de 1971 se empezó a cobrar a los usuarios.

A nivel nacional...

(...) el modelo que dominaba, en primera instancia, se tradujo en que la prestación de los servicios estaba a cargo del Estado, el cual respondía al modelo clásico de bienestar de orden keynesiano, en donde se fortalece un monopolio estatal del sector por lo menos hasta el inicio de las reformas institucionales generadas con la nueva Carta Constitucional de 1991 (Varela, 2006 citado por Tabarquino 2011, p.15).

Siguiendo el modelo de crecimiento endógeno de la CEPAL, se estableció que entre otras la función del estado era proveer bienes y servicios, incluidos los servicios públicos.

En este orden de ideas, el primer antecedente normativo específico sobre el tema ocurre en 1974, con la expedición del **Decreto Ley 2811**, denominado **Código Nacional de Recursos Naturales** Renovables y Protección del medio ambiente.

Esta primera aproximación legislativa introdujo las categorías de residuos, basuras, desechos y desperdicios como descriptores de un problema situacional: su existencia en espacio público; de esta manera se ocupó de caracterizar una situación problemática, sin abordar sus causas. Por ello las decisiones en torno a su solución fueron de naturaleza “mitigatoria” y consistieron en la asignación a las autoridades municipales de la responsabilidad “exclusiva” de organizar “*servicios adecuados de recolección, transporte y disposición final de basuras*” (Artículo 37, Decreto ley 2811). Esta responsabilidad incluía la potestad de otorgar excepcionalmente las autorizaciones para que el servicio fuera prestado por particulares, esbozando así sin que ello fuese su objetivo uno de los asuntos más problemáticos en este campo: ¿quién presta el servicio público?

Es de resaltar que esta primera normativa en su artículo 36 sugiere la necesidad de dar una disposición final “amigable” a los residuos de tal forma que se logre:

- a) *Evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana;*
- b) *Reutilizar sus componentes;*
- c) *Producir nuevos bienes;*
- d) *Restaurar o mejorar los suelos;*

Siendo este el primer asomo del “aprovechamiento” como alternativa pública al problema de los residuos.

En 1979 se expide **la Ley 9ª**, y en su Título I denominado “de la protección del medio ambiente” se hace explícita la relación de causalidad entre los problemas relativos a la salud humana y la presencia de residuos en espacio público, por ello su objetivo consistió en el establecimiento de orientaciones generales de política que regularizaran el manejo de residuos y su mala disposición, en aras de evitar la afectación sanitaria del entorno, y los problemas de salud pública derivados. Por ello no sorprende que esta responsabilidad institucionalmente hablando, quedase en el Ministerio de Salud, en un doble rol: por un lado como ente regulador en términos de la expedición de normas técnicas sobre el tema, y por otro como entidad que otorga las autorizaciones y licencias de las actividades en cuestión.

“Artículo 65. Funciones de los Municipios, de los distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las corporaciones autónomas regionales, las siguientes atribuciones especiales:

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional del Ambiente (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

9. Ejecutar obras y proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua, afectados por vertimientos de municipios, así como, programas de disposición, eliminación y de reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de las emisiones contaminantes del aire”.

(Ley 9ª 1929, artículo 65)

Es preciso decir que en esta ley hay una pequeña “ampliación” de la dimensión del problema al incluir no solo transporte y disposición, sino la fase de generación y de tratamiento, ampliando así (solo nominalmente) la responsabilidad actores diferentes al gobierno: los productores de residuos. El criterio orientador de las directrices de política consistió en evitar que las basuras produjesen problemas sanitarios y de salud una vez dispuestas en el espacio público, o una vez recolectadas por los vehículos; por ello se estableció un criterio de “frecuencia” en la recolección atendiendo al ciclo de descomposición de los residuos orgánicos.

En 1983 se expide el **Decreto Nacional 2104**, “Por el cual se reglamenta parcialmente el título III de la parte IV del libro I del Decreto - Ley 2811 de 1974 y los títulos I, y XI de la Ley 9ª de 1979 en cuanto a residuos sólidos”. En este decreto se establece la primera diferenciación en el esquema de prestación: un servicio ordinario que daba cuenta de los residuos dispuestos en el espacio público, y un servicio especial.

El decreto materializa el reto de comprender de manera más profunda el problema de los residuos. Parte de una definición general de basura: "Todo residuo sólido o semisólido, putrescible o no putrescible, con excepción de excretas de origen humano o animal. Se comprende en la misma definición los desperdicios, desechos, cenizas, elementos del barrido de calles, residuos industriales, de establecimientos hospitalarios y plazas de mercado, entre otros". La complementa con la definición de "residuo sólido": "Todo objeto, sustancia o elemento en estado sólido, que se abandona, bota o rechaza".

Luego profundiza en una caracterización específica de los tipos de residuos atendiendo a su origen (residuo sólido residencial, comercial, institucional, industrial); a sus características físicas, y a sus propiedades (patógeno, tóxico, combustible, inflamable, explosivo, radioactivo, volatilizable)

En atención a la complejización del problema se establecen varias “tecnificaciones” de la solución:

Se introducen dos modalidades de recolección un servicio ordinario que daba cuenta de los residuos dispuestos en el espacio público, y un servicio especial, como reza a continuación:

“Artículo 5: Del servicio ordinario de aseo. La prestación del servicio ordinario tendrá como objetivo el manejo de las siguientes clases de basuras: 1. Basuras domiciliarias. 2. Basuras que por su naturaleza, composición, tamaño y volumen pueden ser incorporadas en su manejo, por la entidad de aseo y a su juicio de acuerdo con su capacidad. 3. Basuras no incluidas en el servicio especial. Artículo 6: La prestación del servicio especial tendrá como objetivo el manejo de las siguientes basuras: 1. Basuras patógenas, tóxicas, combustibles, inflamables, explosivas, radiactivas y volatilizables. 2. Basuras que por su naturaleza, composición, tamaño y volumen, deban considerarse como especiales, a juicio de la entidad de aseo, de acuerdo con su capacidad. 3. Empaques o envases de productos químicos de cualquier naturaleza, en especial de plaguicidas y de preparaciones de uso agrícola o pecuario. 4. Basuras que, por su ubicación, presenten dificultades en su manejo por inaccesibilidad de los vehículos recolectores. 5. Basuras no contempladas atrás que requieran para su manejo condiciones especiales distintas a las del servicio ordinario”.

(Decreto Nacional 2104, artículo 5)

Se profundiza en la descripción y regulación de cada uno de los componentes o fases del servicio de aseo a saber: “presentación, recolección, transporte, transferencia, tratamiento, disposición sanitaria, barrido y limpieza de vías y áreas públicas y la actividad de recuperación”.

Este decreto define un sujeto de prestación del servicio mediante la categoría de “entidad de aseo”, reconociendo la necesidad de que quien presta el servicio se dotase de competencias, protocolos e infraestructura necesaria para el mismo: “La persona natural o jurídica, pública o privada, encargada o responsable en un Municipio de la prestación del servicio de aseo, como empresas, organismos, asociaciones, o municipio directamente”.

Artículo 7, “(...)el manejo de las basuras en todos los Municipios, el Distrito Especial y en las áreas metropolitanas, será responsabilidad de las entidades designadas para el efecto, o de las personas naturales o jurídicas con las cuales se contrate, de manera total o parcial. Las entidades responsables del servicio de aseo, de conformidad con las normas administrativas correspondientes, podrán

contratar cualquiera de las actividades del servicio por decisión propia o a propuesta de usuarios o empresas, cuando la conveniencia del contrato sea justificada, entre otras razones, por la calidad del servicio que se preste”.

(Decreto Nacional 2104, artículo 5)

Según Ramírez (2005) ello redundó en la pérdida de responsabilidad por parte de las autoridades municipales frente a los problemas derivados de la prestación del servicio de aseo (salvo en los casos en que el municipio fuera el prestador director), pues esta responsabilidad recaía casi exclusivamente en las “entidades de aseo”.

Quizás por ello el decreto dedica especial atención en la reglamentación de la relación entre la “entidad de aseo” y los usuarios, ello mediante...

(...) la figura del «Reglamento para el manejo de los residuos sólidos», en el cual se debían contener todas las pautas que entrarían a regir las relaciones entre la entidad prestadora del servicio y los usuarios; por ende, debía ocuparse de aspectos tales como: responsabilidades y derechos de la entidad y de los usuarios, canales de comunicación entre la entidad y los usuarios, programas y sistemas de prestación del servicio, que incluyan rutas, frecuencias y horarios, e igualmente las sanciones que procedan por su desconocimiento y las disposiciones sanitarias aplicables en la ejecución del servicio. Este reglamento debía ser aprobado por el Ministerio de Salud” (Ramírez 2005, p.218).

Pese a lo anterior se constata que para mediados de los 80 mediante los procesos de reforma administrativa se consolidó la transferencia de responsabilidades a las entidades territoriales, entre ellas estaba la gestión del servicio de aseo.

Por otro lado este decreto protocoliza la autorización sanitaria que requerían las entidades de aseo para operar con los estándares establecidos por esta normativa, ratificándose al Ministerio de Salud como entidad de monitoreo y control. El establecimiento de estos controles limitaba la “entrada” de personas naturales o jurídicas a la prestación del servicio de aseo.

Para 1989, Presidencia de la República expide el **Decreto 196** por el cual se reglamentan los decretos - leyes 3069 de 1968 y 149 de 1976 y se establece la estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo». En él se amplía los componentes del servicio de aseo en las actividades propias de ornato, barrido limpieza de vías y áreas públicas. Se identifican las fuentes de producción de residuos y a partir de su tipología se establecen modalidades de servicio, siendo estas el residencial y el no residencial.

Según Ramírez (2005)...

(...) estas modalidades del servicio adquieren una significación especial en cuanto son la base para la aplicación de las tarifas; así, para el sector residencial, la tarifa será un cargo mensual variable de acuerdo al estrato al que pertenezca el respectivo inmueble; en tanto que los no residenciales son clasificados en pequeños generadores, que sólo producen hasta un metro cúbico de basura al mes y a quienes se les cobrará un cargo mensual, y los grandes generadores, a quienes se les facturará el servicio con base en una liquidación soportada en estadísticas de su producción promedio anual". (Ramírez 2005, p.219).

Las definiciones tarifarias de este decreto fueron perfeccionadas con el **Decreto 056 de 1991** que otorgo a la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos la responsabilidad de establecer "(...) tasa y periodicidad de la actualización de las tarifas del servicio de aseo, y en casos especiales, de autorizar ajustes puntuales para adecuar las tarifas a valores establecidos con fundamentos en los costos del servicio" (Ramírez 2005, p.220).

Para el segundo quinquenio de la década de los 80 los procesos de reforma administrativa se consolidaron la transferencia de responsabilidades a las entidades territoriales, entre ellas estaba las gestión del servicio de aseo. Ello se constata en que para 1990 "...la prestación del servicio de aseo se encontraba esencialmente en cabeza de empresas públicas y de las secretarías de obras o aseo de los respectivos municipios" (Tabarquino 2011, p.98). Esta situación cambio significativamente tras la Constitución de 1991, como se verá más adelante.

En resumen

La evolución de la normativa puede contemplar las siguientes aspectos significativos:

- Acciones específicas de cada municipio para hacer frente a los problemas derivados de la mala disposición e residuos en espacio público.
- Asociación causal entre la presencia de los residuos y los problemas a la salud humana y deterioro del ambiente, lo que lleva a tomar medidas institucionales que responsabilizan al sector salud de los lineamientos de política frente al manejo de residuos: la consigna era retirar los residuos del espacio público para proteger la salud humana.
- Prestación estatal del servicio de recolección de basuras, sistemas de disposición final basados en vertederos a cielo abierto y disposición en quebradas de los ríos.
- Tipificación de las etapas que hacen parte del servicio de recolección e basuras: presentación, recolección transporte y disposición final.
- Tipificación de los tipos de residuos por origen devienen en la clasificación del servicio en ordinario y especial.
- Identificación de la persona prestadora del servicio como "Entidad de aseo"

Los residuos como problema público entran tardíamente en la agenda política nacional, siguiendo la noción de Wilson (2007) de factores promotores (o controladores) de las políticas (policy drivers) y entendidos estos como:

"(...) la forma en que los residuos se problematizan, el dominio o el "panorama político" en el que la problematización se encuentra, las ideas prevalecientes sobre la forma de resolver el problema, y acciones prácticas típicas o habituales o infraestructura técnica propuesta por las administraciones municipales, los donantes, los ministerios de finanzas centrales, o una combinación de éstos".
(Wilson 2007 citado por Scheimberg 2012 p.7)

Desde esta perspectiva podría decirse que en esta etapa tiene preeminencia el factor de la salud pública. La idea de este "factor" es el desarrollo de política exitosa en el mantenimiento de buenas condiciones de salud en las ciudades. Con una particularidad: esto desde ser garantizado por el Estado.

2.2.2 Segundo periodo: la Constitución Política de 1991 y los servicios públicos

Hasta mediados de los 80 el modelo de Estado proteccionista permitió que la prestación de los servicios públicos estuviese mayoritariamente en manos gubernamentales, esta tradición se rompe con...

(...) la implementación e intensificación de los procesos de descentralización político-administrativos fijados en las reformas económicas, políticas y sociales, de corte neoliberal que se materializan finalmente en la Constitución de 1991, en donde el Estado deja de ser hacedor y proveedor para convertirse en un ente de control, regulación y demandante de bienes y servicios” (Varela, 2005, citado por Tabarquino 2011, p.12).

La aplicación progresiva del paradigma neoliberal puede ser definida a partir de cuatro principios que Vincen Navarro (1998) define de la siguiente manera:

Primero, los déficit del presupuesto estatal son intrínsecamente negativos para la economía; segundo, la intervención estatal que regula el mercado del trabajo es también intrínsecamente negativa; tercero, la protección social que garantiza el Estado de Bienestar, a través de políticas redistributivas, afecta negativamente el desarrollo económico y la acumulación de capital; y, en cuarto lugar, el Estado no debe intervenir en la regulación del comercio internacional, ni tampoco debe regular los mercados financieros. (Navarro 1998, 75 citado por Varela 2002,p.1).

Tal aplicación corresponde a una tendencia mundial de internacionalización de los mercados y desarrollo de la economía mundo capitalista. En términos de proyecto político recibe un importante impulso en la administración de Margaret Thatcher y Ronald Reagan quienes apostaron en sus respectivos gobiernos a demostrar que el libre mercado era capaz de ordenar y administrar la sociedad, resolviendo conflictos, y logrando eficiencia y calidad en el gasto público, es decir de mejor manera que las “obsoletas estructuras institucionales estatales”. Por tanto se hacía necesaria la reducción del estado en políticas

sociales y económicas, y la apertura a su administración bajo leyes de oferta y demanda en manos de la iniciativa privada. Tal ideología se soportó por un lado sobre una crítica del Estado de bienestar; y permitió el establecimiento de programas de transformación de los estados “en desarrollo” a la luz de esta ideología económica y política.

Para América Latina, en particular para Colombia, tales políticas se materializaron a finales de la década de los 80 y primer quinquenio de la década de los 90, en la adopción del Consenso de Washington, consistente en un paquete de medidas de política económica que buscaban darle solución a la inestabilidad e inseguridad económica de la región, así como el crecimiento exponencial de la deuda externa generalizada en los países latinoamericanos.

La tesis central del Consenso de Washington era que la causa del atraso latinoamericano [radicaba en] las distorsiones macroeconómicas inducidas por las malas políticas. Se pensaba que el Estado estaba sobredimensionado, que las economías eran muy cerradas y que los precios relativos de los distintos mercados estaban marcadamente alejados de sus niveles de equilibrio. Era necesario entonces privatizar las empresas públicas, integrar las economías al mercado mundial y remover las talanqueras intervencionistas que estaban impidiendo el libre funcionamiento del mercado. De esta manera se conseguirían los precios correctos, surgiría el clima propicio para la inversión extranjera y fluirían los créditos de las instituciones multilaterales con sede en Washington (Moncayo 2003, p.3).

Según Tabarquino (2011) en esta región el síntoma más evidente de estas medidas lo constituyó la privatización de las empresas estatales:

Muchas de las empresas que estaban bajo el control del Estado fueron vendidas con la idea de que los ingresos percibidos por este hecho ayudarían a disminuir la deuda. Igualmente, se pensó que las empresas privadas tendrían un manejo más eficiente y el Estado ya no tendría que invertir de manera directa en ellas, ni subsidiarlas, ni asumir sus déficits, con lo cual también se podría dar un alivio a la deuda”. (Tabarquino 2011, p.14)

Una justificación semejante, remite por un lado a los beneficios percibidos por los Estados al aumentar su presupuesto vía la venta de la empresa estatal y la disminución o

desaparición de los costos derivados de las inversiones en su mantenimiento y operación; por otro a la creencia según la cual la industria privada es administrada y tiene una capacidad administrativa más eficiente que las empresas estatales.

Para Varela (2002), así como para Kalmanovitz (1999)⁷ la incorporación sistemática en las políticas públicas en Colombia de los lineamientos neoliberales, tiene en la creación de la Constitución de 1991 su momento culmen:

Resulta sistemático que la expedición de la Carta Política de 1991 haya sido propulsada por un equipo económico y político encabezado por el (Ex) Secretario General de la OEA, el ex presidente Cesar Gaviria Trujillo, que estuvo muy alindecado en la ortodoxia de la economía neoliberal. Fueron estos mismos diseñadores de políticas públicas los que introdujeron tanto en la Constitución como en los desarrollos legales posteriores los elementos de mercantilización de lo público, bajo la filosofía del “New Public Management”, y de la ortodoxia neoliberal ya referida, y pretendidamente superada. Aunque visto en retrospectiva lo que ha ocurrido es un proceso de encubrimiento retórico de posiciones ideológicas y doctrinarias. (Varela 2002, p.4).

En el campo de esta investigación es preciso decir que Varela, al igual que otros autores, reconoce que la prestación de los servicios públicos ejemplifica la introducción de esos lineamientos neoliberales en la política pública.

Es así como la Constitución Política de Colombia se traza un horizonte de eficiencia y viabilidad económica de la prestación de los servicios públicos bajo el supuesto según el cual la apertura a oferentes de su prestación bajo las reglas del mercado, con la participación del Estado como regulador para corregir las ineficiencias que pudieran presentarse, garantizaría una mayor calidad, cobertura y sostenibilidad financiera.

⁷ “La constitución de 1991 reflejó un pacto en el que se democratizó la vida política colombiana, al tiempo que se introdujeron reformas liberales que debían conducir a un debilitamiento de los poderes corporativos – de los grupos económicos y de los sindicatos públicos - con la instauración de una mayor competencia a la producción nacional, la privatización de los servicios públicos y de una banca central que renunciaba a la emisión que favoreciera intereses particulares o a la financiación inflacionaria del gobierno” (Kalmanovitz 1999, 13).

La prestación de los servicios públicos, entre ellos el servicio de aseo, pasa de ser ejercida directamente por el Estado, a ser regulada y controlada por este, pero resuelta en el mercado de empresas prestadoras de servicios públicos. El rol de vigilancia y control como regulador del Estado desde entonces consistió en...

(...) colocar barreras de entrada a la competencia (monopolios legales), exigir licencias y registros a empresas, restringir precios a ciertos bienes y servicios, autorizar lugares para localización, cobertura obligada para atender, concesiones de territorios exclusivos y trazar restricciones sobre la calidad y la estandarización. Se argumenta que debe existir una sabia combinación entre participación del Estado y participación del mercado, como es el caso de la regulación estatal de los mercados de servicios públicos; en él, el Estado busca corregir las fallas del mercado por vía indirecta, a través de la expedición de normas y la implementación de medidas regulatorias, y no por vía de la asignación de recursos o prestación de servicios". (Tabarquino 2011, p.11)

Este mismo autor señala que además de la introducción de una lógica neoliberal a la prestación de servicios públicos, el mayor aporte de la Constitución de 1991 fue elevar a rango constitucional este tema; bajo el principio de que "(...) el acceso masivo a los servicios básicos es un factor fundamental en el proceso económico y social de una región. Por lo tanto, la calidad de vida y los niveles de salud de la población como indicadores de la eficiencia y cobertura de los servicios públicos" (Tabarquino 2011, p.52)

A continuación se presentan los artículos de la Constitución que evidencian este nuevo paradigma frente a la prestación de servicios públicos:

A propósito de la libre competencia como principio de la concurrencia de prestadores de servicios:

Artículo 333: "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos, ni requisitos, sin autorización de la Ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones; el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estipulará el

desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.

Artículo 334: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, también para promover la productividad y la competitividad, y el desarrollo armónico de las regiones”.

A propósito de la responsabilidad y rol garantista y regulador del Estado frente a la prestación de los servicios públicos:

Artículo 365: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha Ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

Artículo 366: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuesto de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Artículo 367: “La Ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos. Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas”.

Artículo 368: “La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

Artículo 369: “La Ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente, definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios”.

A propósito de los principios orientadores de la prestación de servicios, principios que serán desarrollados más adelante por la ley 142 de 1994 en general, y en el campo del servicio público de aseo por el decreto nacional 1713 de 2002.

Artículo 370: “Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la Ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los

servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten.

La finalidad de los anteriores fundamentos constitucionales, se condensa y se traduce de manera formal en los siguientes principios:

1. Finalidad social del Estado. La prestación de los servicios públicos es un eje del Estado porque es un factor de ordenamiento de la vida ciudadana, de desarrollo social y de eficiencia del gasto público.
2. Libre empresa. El Estado tiene el deber de asegurar la prestación eficiente de los SPD, pero no es necesario que tal prestación la hagan directamente las comunidades organizadas y los particulares tengan opciones preferentes para desempeñarse como prestadores. Este principio rompe el monopolio estatal con el fin de alcanzar mayores niveles de cobertura y de eficiencia, y crean unas condiciones económicas de competitividad.
3. Regulación, control y vigilancia estatal. El Estado mantiene las facultades de regulación, control y vigilancia de los SPD creando la CREG, la CRA y la CRT, adscritas respectivamente a los Ministerios de Minas y Energía, de Desarrollo Económico y de Comunicaciones. Así como la SSPDD que actuará como máximo ente fiscalizador de la gestión de los prestadores estatales, mixtos y privados.
4. Coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Se ratifican los principios básicos de la descentralización administrativa, asignando competencias a la Nación y a las entidades territoriales, exhortándolas a apoyar técnica, financiera y económicamente a las entidades prestadoras de los servicios, y a asumir su prestación directamente cuando no haya interesados en hacerla. Igualmente, establece la posibilidad de subsidiar las necesidades básicas en materia de servicios, a aquellos segmentos de la población de menores ingresos.
5. Participación de los usuarios. El cumplimiento de los deberes como usuario, el respeto de sus derechos como tal y el papel participativo y fiscalizador ante la gestión de las empresas estatales prestadoras de servicios, destacan la importancia del individuo como depositario de la finalidad social del Estado”.

Finalmente, y con relación directa al rol regulador del Estado frente a los servicios públicos, sino a las garantías que el Estado debe brindar frente al derecho a medio ambiente sano, la Constitución de 1991 introduce en su capítulo 3 titulado de “De los derechos colectivos y del ambiente”, una serie de artículos que desde una perspectiva de derechos posiciona la preservación ambiental como principio extendido a los objetivos que persigue la prestación de los servicios públicos.

Los anteriores artículos son de vital importancia para esta investigación, pues sumados al artículo 13 de la Constitución, referido al principio de igualdad y la aplicación de medidas especiales para grupos bajo riesgo en el cual se impone el deber de las autoridades en general, serán objeto de tensiones y controversias en el tema de interés de esta investigación, sobre todo frente al rol del Estado en la delimitación de la libertad económica “(...) cuando así lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” (Artículo 333)

Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

2.2.2.1 Ley 99 de 1993, Ley del Medio Ambiente.

Derivada de la Constitución, la ley 99 de 1993 tiene por virtud desarrollar las orientaciones generales de política sobre la protección ambiental, y si bien hace especial énfasis en las medidas necesarias para evitar el impacto de residuos peligrosos, también se ocupa de algunos aspectos del manejo general de los residuos, aspectos que realmente quedarían bajo la jurisdicción de la ley de servicios públicos, vía la regulación del servicio público de aseo.

Se resalta la definición de responsabilidades tanto del Ministerio de Ambiente, las Corporaciones autónomas regionales y los municipios frente al manejo de residuos y sus externalidades a saber:

Artículo 5º . Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

32) Establecer mecanismos de concertación con el sector privado para ajustar las actividades de éste a las metas ambientales previstas por el Gobierno; definir los casos en que haya lugar a la celebración de convenios para la ejecución de planes de cumplimiento con empresas públicas o privadas para ajustar tecnologías y mitigar o eliminar factores contaminantes y fijar las reglas para el cumplimiento de los compromisos derivados de dichos convenios. Promover la formulación de planes de reconversión industrial ligados a la implantación de tecnologías ambientalmente sanas y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos;

Artículo 65. Funciones de los Municipios, de los distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las corporaciones autónomas regionales, las siguientes atribuciones especiales:

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional del Ambiente (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

9. Ejecutar obras y proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua, afectados por vertimientos de municipios, así como, programas de disposición, eliminación y de reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de las emisiones contaminantes del aire.

Artículo 66. Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000)

Ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento

A manera de adelanto es importante afirmar que en Colombia el manejo de residuos ha estado regulado desde la Ley de Servicios Públicos. El país no ha contado con una “ley de residuos”, que permita ampliar la asignación de responsabilidades a TODOS los actores de la cadena de producción/importación de productos, consumo, desecho, recolección transporte, disposición final y/o aprovechamiento. Ello refleja la comprensión del problema de los residuos desde su manifestación material: disposición en área pública, y no en su complejidad de producción y ciclo de vida.

2.2.2.2 Ley 142 de 1994, o Ley de Servicios Públicos

Podría decirse que la ley 142 de 1994 es el dispositivo normativo que “aterriza” los preceptos de la constitución en el campo de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, siendo estos acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas combustible, telefonía local móvil.

La ley 142 atiende a los principios de Eficiencia Económica, Neutralidad, Solidaridad y Redistribución, Suficiencia Financiera, Simplicidad y Transparencia e Integridad, y los traduce en medidas concretas que promuevan la confluencia y competencia entre empresas prestadoras, de tal forma que la oferta y demanda bajo criterios básicos de regulación, devengan en un mejoramiento de la prestación de servicios en términos de su cobertura, calidad del servicio y sostenibilidad financiera. Los mencionados criterios básicos de regulación se podían entender como la tarea del Estado consistente en evitar posiciones dominantes en el mercado de las empresas (o del Estado mismo), posiciones que produjeran abusos frente a los usuarios (protección de los usuarios), o prácticas de

competencia desleal; monitorear y controlar a las empresas prestadoras y los servicios que proveen; estructurar un régimen tarifario acorde con los principios constitucionales, con la prestación misma, así como con la realidad económica de los usuarios y los contextos territoriales.

El Estado debía garantizar un entorno favorable eliminando las restricciones a la libre competencia, y al mismo tiempo debía generar regulaciones (restricciones) sobre el entorno económico y operativo de prestación de servicios públicos, para evitar que las “fallas del mercado”, en particular posiciones monopólicas, redundaran en una afectación a la población, o al ambiente.

“Así, mientras se reconoce la necesidad de garantizar la calidad del bien objeto del servicio, antes y después de su uso; la necesidad de garantizar la ampliación de cobertura; la prestación continua e ininterrumpida; la efectividad de los mecanismos de participación de los usuarios, y la determinación de un “esquema tarifario proporcional” atendiendo preceptos de equidad y solidaridad, se reconoce también la necesidad de una prestación “eficiente”, la obtención de economías de escala y el derecho a la libre competencia con proscripción del abuso de posición dominante en el mercado” (Stapper 2009, p.16).

A manera de adelanto y como se mostrara en capítulos posteriores, las controversias que constituyen la contra narrativa frente a la gestión pública de los residuos, se generan en las tensiones de derivadas de esta actuación del Estado, por un lado como garante de la libre competencia en la prestación de servicios y por otro, como regulador de este mercado mismo, para evitar sus “fallas”.

Es preciso entender entonces cuales son los mecanismos de regulación e intervención del Estado consignados en la ley 142.

2.2.2.2.1 Las personas prestadoras de servicios públicos

El primer aspecto fundamental lo constituye la delimitación de la calidad de “persona prestadora del servicio público de aseo”; este tema ha generado tensiones diferentes sectores sociales, en particular, con la población recicladora.

Frente a este punto y en atención al principio constitucional que promueve la libre competencia como medio para lograr eficiencias en la prestación de servicios, la ley 142

define su Artículo 15 Las Personas que prestan servicios públicos, dando preeminencia a la modalidad de “empresas prestadora de servicios públicos”. De hecho:

(...) la Ley, en sus artículos 17 y 180, exige la transformación de las empresas estatales prestadoras de los SPD en Sociedades por Acciones que, atendiendo a la naturaleza estatal o particular mayoritaria de la propiedad, serán clasificadas de acuerdo a la conformación de su capital siendo Empresas Públicas aquellas que cuenten con un capital 100% publico; Empresas Mixtas aquellas que los aportes públicos iguales o mayores al 50% del total y Empresas Privadas como aquellas cuyo capital es igual o superior al 51% del total”. (Tabarquino 2011, p.57)

La ley también habilita la figura de “organizaciones autorizadas como modalidad mediante la cual las comunidades organizadas pueden prestar servicios públicos”; esta será de vital importancia para efectos de las reclamaciones de la población recicladora, como se presentara más adelante.

Por ahora baste citar el inventario que la ley en su artículo 15 hace de las personas prestadoras, quedando identificadas así:

15.1. Las empresas de servicios públicos.

15.2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos.

15.3. Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

15.4. . Las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas. Reglamentada por el Decreto Nacional 421 de 2000

15.5. Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

15.6. Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17. (Artículo 15 ley 142)

2.2.2.2 La regulación tarifaria

Otro de los dispositivos determinantes en la ley 142 lo constituye la “regulación tarifaria” o “régimen tarifario”; este será abordado con mayor profundidad más adelante, no obstante mediante su abordaje parcial se ejemplifica mejor el cambio de orientación en el rol del Estado en general tras la constitución de 1991.

Los esquemas de regulación tarifaria son instrumentos de regulación económica, es decir de intervención del Estado en el libre mercado de provisión de servicios públicos, por ello para Stapper (2009) ex comisionado de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, la ley 142 es una “Ley de Intervención Económica”.

La estructura tarifaria establece la lógica, mecanismos y modalidades mediante las cuales se establecen los precios de determinado servicio público. Ello atendiendo entre otros al principio de “solidaridad y redistribución”⁸, y al principio de “eficiencia económica”; este último explica el objeto perseguido de la regulación tarifaria:

Se entiende que el régimen de tarifas procurará que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo; que las fórmulas tarifarias deben tener en cuenta no solo los costos sino los aumentos de productividad esperados, que éstos deben distribuirse entre la empresa y los usuarios, tal como ocurriría en un mercado competitivo; y que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente, ni permitir que las empresas se apropien de las utilidades provenientes de prácticas restrictivas de la competencia. En el caso de servicios públicos sujetos a fórmulas tarifarias, las tarifas deben reflejar siempre

⁸ “Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a “fondos de solidaridad y redistribución”, para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales, ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas”. (Artículo 87, Ley 142)

tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda por éste” (Artículo 87, Ley 142 de 1994)

Según la teoría económica neoclásica

“Un mercado se encuentra en competencia perfecta, cuando, tratándose de productos idénticos, cada una de las empresas supone que el precio de mercado es independiente de su propio nivel de producción y hay libertad de entrada y de salida de los productores y de los consumidores. Por lo tanto, en un mercado con esas características, la empresa sólo tiene que preocuparse de la cantidad que desea producir. Cualquiera que sea la cantidad que produzca, sólo puede venderla a un único precio: el precio vigente en el mercado. Esta es la principal característica de un mercado competitivo: tanto oferentes como demandantes son “tomadores de precios” o “precio aceptantes”, es decir, que está fuera de su alcance influir sobre la determinación del precio y las condiciones de mercado”.. (Stapper 2009, p.31).

En oposición, cuando se dan condiciones monopólicas en el mercado..

el productor tiene el poder de fijar el precio de su producto y, por tanto, tiene el incentivo de disminuir el nivel de producción con el objetivo de forzar un aumento en el precio. Así, puesto que teóricamente tendría los mismos costos marginales que un agente en competencia perfecta, el monopolista maximizará sus beneficios; en pocas palabras, ganará más produciendo menos. [Es decir] el precio es más alto y el volumen de producción menor. Por esta razón, los consumidores suelen disfrutar de un bienestar menor en las industrias monopolísticas que en las competitivas. (Stapper 2009, p.27)

Desde esta argumentación se concluye que la competencia es deseable pues promueve “precios eficientes”, que no situaciones monopólicas, y si bien los servicios públicos eran prestados mayoritariamente por el Estado, (algunos de ellos por su naturaleza monopólica como el Acueducto y Alcantarillado) muchos de ellos podían ser prestados desde escenarios de libre competencia. Por ello y frente las situaciones monopólicas se requería que el Estado como ente externo, interviniera mediante regulaciones, tales como la estructura tarifaria.

Por ello, la Constitución política de Colombia promueve la libre competencia como principio para lograr eficiencias y beneficios en el campo de la prestación de los servicios públicos. Y por ello los instrumentos regulatorios económicos como la regulación tarifaria habrían de propender por promover la libre competencia y evitar posiciones “monopólicas” en el mercado de los servicios públicos.

Específicamente la ley 142 define dos esquemas de regulación para las empresas prestadoras de servicios públicos: Uno de libertad regulada entendido como aquel régimen de tarifas mediante el cual la comisión fija los criterios y metodologías con arreglo a los cuales los operadores determinan o modifican los precios máximos para los servicios ofrecidos a sus suscriptores y/o usuarios. Y otro de libertad vigilada, entendido como aquel régimen de tarifas mediante el cual los operadores determinan libremente las tarifas a sus suscriptores y/o usuarios.

Las reglas a las cuales deben acogerse las empresas están definidas en el artículo 88 de la ley 142, titulado Regulación y libertad de tarifas:

88.1. Las empresas deberán ceñirse a las fórmulas que defina periódicamente la respectiva comisión para fijar sus tarifas, salvo en los casos excepcionales que se enumeran adelante. De acuerdo con los estudios de costos, la comisión reguladora podrá establecer topes máximos y mínimos tarifarios, de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas; igualmente, podrá definir las metodologías para determinación de tarifas si conviene en aplicar el régimen de libertad regulada o vigilada.

88.2. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas cuando no tengan una posición dominante en su mercado, según análisis que hará la comisión respectiva, con base en los criterios y definiciones de esta Ley.

88.3. Las empresas tendrán libertad para fijar tarifas, cuando exista competencia entre proveedores. Corresponde a las comisiones de regulación, periódicamente, determinar cuándo se dan estas condiciones, con base en los criterios y definiciones de esta Ley.

La ley 142 otorga institucionalmente hablando, a las Comisiones de Regulación el papel de estructurar el régimen tarifario bajo el cual debe prestarse cada uno de los servicios públicos domiciliarios.

2.2.2.2.3 La institucionalidad de regulación, vigilancia y control.

El siguiente mecanismo de regulación del Estado frente a los servicios públicos contenido en la ley 142, es la consolidación de una institucionalidad para la regulación la vigilancia y el control. En el aparte anterior se hizo referencia a las Comisiones de Regulación por servicio público, en particular se mencionó a la CRA. Además de la consolidación de esta instancia de regulación, la ley 142 crea la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios con la función del "...control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos" (Artículo 76, Ley 142)

También busca garantizar el control social sobre la prestación y los prestadores de servicios públicos, ello mediante la exigencia de que "(...)en todos los municipios deberán existir "Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios" compuestos por usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de los servicios públicos a los que se refiere esta Ley" (Artículo 62, Ley 142). Al interior de los comités se pide delegar la vocería en un "Vocal de Control", su tarea además de vigilancia y control, incluye la proposición de mejoras a los servicios públicos, y promover la sanción de las empresas prestadoras de servicios vía Personería, cuando estas incumplan la ley.

2.2.2.3 Decreto 605 de 1996

Expedido por Presidencia de la República, y derogado más adelante en 2002 por el decreto 1713, este decreto es consecuencia directa de la ley 142 de 1994 en el campo del servicio de aseo; por medio de esta normativa se buscó aterrizar al servicio de aseo tanto los lineamientos constitucionales como las orientaciones de política sobre servicios públicos. Los cambios de concepción y esquema operativo para la prestación de servicios sugeridos por la ley 142 hacían que el decreto 2014 de 1983 fueran "obsoletos" quizás el mejor termino sea "incompatibles", en particular en aspectos relativos a la "tercerización" del servicio otrora en manos gubernamentales.

Entre los aspectos más importantes de esta normativa están:

La denominación de “entidades prestadoras” (no personas prestadoras específicamente) de servicios públicos, definidas como “(...) la persona natural o jurídica, pública, privada, o mixta, encargada de todas, una o varias actividades de la prestación del servicio público domiciliario de aseo, en los términos definidos por la Ley 142 de 1994.” De manera conexas en su artículo 4 reitera la responsabilidad de los municipios frente a que sus habitantes gocen del servicio público de aseo, y materializa en la “entidad prestadora del servicio de aseo” la responsabilidad sobre las externalidades ambientales y sanitarias que la recolección y transporte puedan generar.

Siguiendo a la ley 142, este decreto en su artículo 81 instaura la “Competencia sin limitaciones de entrada” como lógica de confluencia de prestadores, bajo el entendido de que (por lo menos en municipios de más de 100.000 habitantes ello no solo favorecería la calidad en la prestación del servicio, sino la eficiencia en los costos y la tarifa.

La exigencia como principios básicos del servicio: la garantía de prestación a toda la población, la facilitación de la participación y fiscalización por parte de los usuarios sobre el servicio; el desarrollo de una “cultura de la no basura”, la obtención de economías de escala; y mediante su artículo 13 la corresponsabilidad de los actores productores del residuo en la fase de presentación.

El establecimiento de modalidades de prestación diferenciadas por el origen de los residuos, así en su artículo 11 establece un servicio ordinario y un servicio especial definidos así:

1. Servicio ordinario. Tendrá como objetivo la prestación del servicio en relación con las siguientes clases de residuos sólidos:

a. Residuos de origen residencial, y

b. Otros residuos que por su naturaleza, composición, tamaño y volumen, a juicio de la entidad prestadora del servicio público domiciliario de aseo pueden ser manejados por ella de acuerdo con su capacidad, y que no correspondan a ninguno de los tipos de servicio definido como especial.

2. Servicio especial. Tendrá como objetivo la prestación del servicio en relación con las siguientes clases de residuos:

a. Residuos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente a juicio de la entidad de aseo, de acuerdo con lo establecido en este Decreto y en las normas que lo complementen;

b. Residuos que por su ubicación, presenten dificultades en su manejo por inaccesibilidad de los vehículos recolectores;

c. Servicio especial para residuos peligrosos. Tendrá como objetivo la prestación del servicio en relación con los residuos peligrosos y de los recipientes, envases y empaque que los hayan contenido, y

d. Servicio para residuos hospitalarios e infecciosos. Tendrá como objetivo el manejo de residuos infecciosos previamente tratados por la empresa generadora, con su respectivo empaque de presentación (Artículo 11 Decreto 605 de 1996)

Y la incursión del aprovechamiento como un elemento importante en el manejo de residuos; en el decreto aparece reseñado en el aparte de las definiciones, como uno de los componentes del servicio de aseo y en el Título VII del mismo decreto.

El aprovechamiento es definido como:

La utilización de los residuos sólidos por medio de actividades tales como separación en la fuente, recuperación, transformación y reúso de los residuos, que al tiempo que generan un beneficio económico o social reducen los impactos ambientales y los riesgos a la salud humana asociados con la producción, manejo y disposición final de los residuos sólidos. (Título I definiciones Decreto 605 de 1996)

El decreto amplía el componente de aprovechamiento para entenderlo como una ruta de “solución” pública del problema de los residuos; de hecho remite al estudio de su viabilidad en cada municipio mayor a 100.000 habitantes. En ese orden de ideas identifica a la “entidad prestadora” junto con el municipio, como responsables de promover los proyectos de aprovechamiento cuya viabilidad haya sido demostrada, y de dotarse

internamente de esquemas de operación que permitan incluir el aprovechamiento dentro de sus actividades.

Ello se ratifica con la prohibición expresa "(...) a toda persona ajena al servicio de aseo o a programas de reciclaje aprobados, destapar, remover o extraer el contenido total o parcial de los recipientes para basuras, una vez colocados en el sitio de recolección (artículo 104: Prohibiciones a la ciudadanía); lo cual, redundaba en la "criminalización" del trabajo de la población recicladora, que para la época distaba mucho de estar reconocida en algún programa de reciclaje aprobado.

Valga decir también que en el Artículo 108 se tipificaba como una conducta sancionable del personal de las entidades prestadoras del servicio (no de la entidad misma) la realización o permisividad de la selección, clasificación o comercialización de las basuras recolectadas; y la Recolección y selección "(...) de materiales entre los residuos ubicados para recolección en los vehículos de la empresa, por parte de los trabajadores o por cualquier persona si no ha sido autorizada" (Incluidos los recicladores).

Otro tema de tensión suscitado por el decreto, esta vez de parte de las empresas prestadoras lo constituye el artículo 91 de Continuidad del servicio. El cual establece que:

(...) la entidad prestadora del servicio público domiciliario de aseo debe garantizar la continuidad en la prestación del servicio para preservar la salud pública y el bienestar colectivo de los usuarios y no podrá suspender definitiva o temporalmente el servicio, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico económico que así lo exijan" (Artículo 91, Decreto 605 de 1996)

Ramírez (2005) expone los reparos frente a este condicionante de prestación y su afectación a las empresas, pues afirma que gracias a ello

"(...) la onerosidad y bilateralidad del contrato de servicios públicos domiciliarios (Art. 128, Ley 142/94) que da origen a la suspensión del mismo ante la falta de pago del usuario (Art.140, Ley 142/94), en el caso del servicio de aseo no tiene operancia, porque se le concede primacía a la salubridad pública y a la preservación de un medio ambiente sano, derechos de carácter colectivo que incluso por conexidad pueden llegar a convertirse en fundamentales (...) Si bien se

pueden compartir las motivaciones y finalidades de esta prohibición, no nos deja de causar prevenciones el hecho que una disposición reglamentaria suprima una facultad prevista en la ley a favor de las empresas, más aun cuando la orientación general de esta última, siguiendo los lineamientos de la propia Constitución, enmarca al sector de servicios públicos domiciliarios como una actividad económica en torno a la cual se pretende atraer inversión privada nacional y extranjera. (...) En este sentido, cabría preguntarse: ¿Qué tipo de estímulos tiene un inversionista privado para invertir en el sector de aseo cuando carece por completo de la posibilidad de suspenderle el servicio a aquellos usuarios que no lo están pagando?, ¿cómo afecta esto el retorno de su inversión?, ¿por qué debe asumir el capitalista privado los costos de preservación del ambiente?, ¿no es esto competencia del Estado? Consideramos que la prohibición del artículo 91 entraña un evidente contrasentido frente a la orientación constitucional y legal que gobierna al sector, al tiempo que traslada del Estado hacia el inversor privado, y sin ninguna clase de reconocimiento, una responsabilidad que en verdad concierne al primero. (Ramírez 2005, p.222)

2.2.2.4 Ley 511 de 1999

Este es quizás el primer acto normativo que reconoce a la población recicladora formalmente, e introduce nuevos significados a la comprensión pública del rol de los recicladores. Por medio de esta ley se establecen: el Día Nacional del Reciclador, los actos de condecoración del reciclador, y acciones puntuales en post del mejoramiento de sus condiciones de vida. Dado que se trata de una normativa de corta extensión y dada su importancia se transcribe completa a continuación.

LEY 511 DE 1999

(agosto 4)

por la cual se establece el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º.- Establécese el Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje, el cual se celebrará el primero de marzo de cada año.

Parágrafo- Los gobernadores y alcaldes dentro de sus respectivas jurisdicciones adoptarán las medidas administrativas adecuadas para la celebración del Día Nacional del Reciclador y del Reciclaje, en concordancia con la importancia que estas personas, empresas y organizaciones merecen.

Artículo 2º.- Reglamentado por el Decreto Nacional 2395 de 2000 Establécese la "Condecoración del Reciclador", que se otorgará anualmente el día primero de marzo de cada año, por el Ministerio del Medio Ambiente, a la persona natural o jurídica que más se haya distinguido por desarrollar actividades en el proceso de recuperación de residuos reciclables para su posterior tratamiento o aprovechamiento.

Parágrafo.- Los alcaldes emularán este reconocimiento o condecoración a las personas naturales o jurídicas que operan y se distinguieron dentro de su respectiva jurisdicción.

Artículo 3º.- El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- diseñará y adoptará un programa educativo y de capacitación dirigido a las personas que se dedican a la recuperación de residuos sólidos en todo el país.

Artículo 4º.- El Gobierno Nacional a través del Inurbe promoverá programas de vivienda especiales dirigido a aquellos grupos y/o asociaciones de recuperadores de recursos reciclables que sean reconocidos por la ley.

Artículo 5º.- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, atenderá de manera especial a las madres lactantes, y a los hijos de las recuperadoras de residuos reciclables mediante la adopción de un programa específico en salud y nutrición.

Artículo 6º.- Los alcaldes municipales y/o las empresas de servicios públicos que presten el servicio de recolección de basuras, promoverán campañas periódicas para involucrar a toda la comunidad en el proceso de reciclaje.

Artículo 7º.- El Gobierno Nacional reglamentará la presente Ley de acuerdo a las disposiciones generales establecidas en ella y las complementarias que se hayan expedido.

Artículo 8º.- La presente Ley rige a partir de su promulgación.

*El Presidente del Honorable Senado de la República, FABIO VALENCIA COSSIO;
El Secretario General del Honorable Senado de la República, MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO; El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes, EMILIO MARTÍNEZ ROSALES; El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes, GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO.*

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 4 de agosto de 1999

*El Presidente de la República de Colombia, ANDRÉS PASTRANA ARANGO;
El Ministro del Medio Ambiente, JUAN MAYR MALDONADO.*

NOTA: La presente Ley aparece publicada en el Diario Oficial No. 43.656, del 5 de agosto de 1999.

Para entender la aparición de esta ley es preciso referirse a un macabro evento ocurrido en la Universidad libre de Barranquilla en febrero de 1992. Allí se estableció entonces, en cabeza del Síndico Gerente de entonces de dicha universidad, el negocio de

atraer recicladores al interior del cuarto de basuras de la Universidad bajo la promesa de reciclaje, y una vez allí eran asesinados para comercializar sus órganos y /o utilizar sus cuerpos en la morgue de la facultad de medicina. Una de sus víctimas se salvó milagrosamente y logró escapar, tras acudir a la policía se descubrió esta siniestra red criminal, que pagaba \$170000 pesos por cada cuerpo que llegaba y que cobro la vida de más de 40 personas, entre recicladores e indigentes⁹. Esta muestra de inhumanidad es quizás el ejemplo más extremo de los imaginarios de discriminación; frente a ella los líderes de los recicladores organizados reaccionaron fuertemente llevando el caso hasta la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, tras casi 7 años de insistencia el gobierno nacional creó esta ley en reconocimiento de la labor del reciclador, así como en conmemoración de los recicladores asesinados, estableciendo el 1 de marzo como día nacional del reciclador.

Si bien esta ley ha tenido en la práctica un efecto más simbólico que material, hay que decir que fue un importante precedente en la introducción de la población recicladora como actor productivo dentro de la comprensión del problema público de los residuos y sus soluciones públicas. Como se verá más adelante, casi 10 años después de expedida la ley, el SENA desarrolló finalmente módulos de certificación de competencias laborales para recicladores. Y los subsidios de vivienda tan esperados han beneficiado a muy pocos recicladores dado que los requisitos para acceder a créditos de vivienda suelen excluirlos de entrada por sus ingresos e inestabilidad laboral.

2.2.2.5 Ley 632 de 2000

Por medio de esta ley se modifican parcialmente las Leyes 142, 143 de 1994, 223 de 1995 y 286 de 1996. Hace parte de este compendio normativo en tanto ayuda a complementar la definición de servicio público de aseo de la misma ley 142 de 1994, quedando así:

“Es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de

⁹ <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-carnaval-muerte/17157-3>

árboles ubicados en las vías y áreas públicas, de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento” (Definiciones, ley 632 de 2000).

En su Artículo 9 ratifica la competencia de los municipios para aplicar...

“(...) el esquema de la libre competencia y concurrencia de prestadores del servicio [...] para la prestación de las actividades de recolección y transporte de los residuos ordinarios de grandes generadores, así como las de reciclaje, tratamiento, aprovechamiento, disposición final de los residuos y operación comercial” Introduce también en este articulado la modalidad de áreas de servicio exclusivo “...mediante la celebración de contratos de concesión, previa la realización de licitación pública, procedimiento con el cual se garantizará la competencia” (Artículo 9, ley 632 de 2000);

De esta forma le asigna al Gobierno Nacional la tarea de definir una metodología para la contratación del servicio público domiciliario de aseo.

2.2.2.6 Resolución 1096 de 2000

Mediante esta resolución el Ministerio de Desarrollo Económico adopta el Reglamento Técnico para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico conocido como RAS. Esta normativa establece un marco de “...requisitos técnicos que deben cumplir los diseños, las obras y procedimientos correspondientes al Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico y sus actividades complementarias” (Artículo 2 resolución 1096); ello incluye algunos procesos e infraestructuras propias de la prestación del servicio de aseo urbano, en particular en sus componentes de recolección, transporte y disposición final; como novedad se ocupa también de algunos aspectos e infraestructuras requeridas cuando el servicio de aseo urbano incluya la actividad de aprovechamiento; siendo este componente el que se resaltara en el resumen de tan compleja norma técnica.

El Ras 2000 resulta de especial interés para la formulación/ajuste de las políticas municipales del servicio de aseo, en tanto solicita la realización de un diagnóstico que dé cuenta del estado de los diferentes componentes y etapas del manejo de residuos en el marco del servicio público de aseo. Pide diagnosticar aspectos propios del sistema de

recolección de residuos urbanos tales como: la Cobertura y frecuencia de la recolección, la Capacidad y calidad de los vehículos, la Eficiencia (incluido el tema tarifario), y por supuesto un amplio diagnóstico de los sistemas de disposición final existentes.

Tras el diagnóstico, la Resolución 1096 establece los parámetros mínimos aceptables en cada uno de los sistemas y sus respectivos componentes, de tal forma que la contrastación de la realidad existente frente a los estándares evidenciara la necesidad o no de planes de mejoramiento.

En este orden de ideas, el Ras 2000 en su artículo 30 establece los títulos de los planes de mejoramiento por componente así:

1. Plan de optimización de las rutas de recolección.
2. Plan de optimización del tamaño y número de vehículos
3. Posibilidad de reducir los residuos en la fuente.
4. Posibilidad de introducir la clasificación de la basura. Sólo para los niveles medio alto y alto.
5. Disposición final.

El Ras 2000 dedica un capítulo entero para el establecimiento de "(...) los requisitos técnicos de obligatorio cumplimiento para el diseño de sistemas de recolección, diseño de sistemas con y sin aprovechamiento, transporte y estaciones de transferencia, incineración, rellenos sanitarios y residuos peligrosos que forman parte de los sistemas de aseo urbano" (capítulo XVI, Sistemas de aseo urbano, Resolución 1096 de 2000)

Es importante señalar que este aparte introduce (así sea nominalmente) en las alternativas de acopio temporal la figura de "estaciones de transferencia", y en las de disposición final los sistemas de incineración y los rellenos sanitarios, (alternativa de disposición final que cobrara singular importancia dos años más tarde con el decreto 1713).

Como aspectos generales establece que la recolección de residuos urbanos debe atender a la minimización de los efectos ambientales, a evitar molestias a los residentes ya por ruido o por efecto de la compactación de residuos, y sobre todo debe evitar que se rieguen los residuos durante la recolección.

Es su artículo 182 establece los ítems que deben estar contenidos en el sistema de recolección y transporte, tanto para aquellos que incluyen aprovechamiento (ruta de reciclaje) como para los que no.

En el sistema de recolección y transporte deben definirse claramente los siguientes aspectos:

1. Tipo de servicio de recolección a proporcionar: en la aceras frente a cada unidad de almacenamiento. Solo debe permitirse la recolección en esquinas cuando haya imposibilidad de acceso del vehículo recolector porque las calles son muy angostas o porque se trata de vías peatonales. De todas maneras debe existir un diseño para controlar la recolección por esquinas;
2. Tipo de sistema de recolección y equipos utilizados en la actualidad;
3. Cantidad, tipo y tamaño de los vehículos recolectores;
4. Tamaño de la cuadrilla;
5. Metodología general para la puesta en marcha rutas de recolección. (Más la frecuencia y horarios de recolección para la ruta de reciclaje). (Artículo 182.- Aspectos de diseño de sistemas sin aprovechamiento; Artículo 183.- Aspectos de diseño en sistemas con aprovechamiento resolución 1096 de 2000)

La resolución va más allá de las orientaciones generales, y en el campo del aprovechamiento tipifica los requerimientos a tener en cuenta cuando se realizan actividades de aprovechamiento por cada uno de los diferentes tipos de materiales reciclables con mercado a saber:

1. Aluminio. Se recomienda que las latas sean aplastadas y empacadas. Deben estar libres de humedad y contaminación;
2. Papel y cartón. No deben tener contaminantes como papel quemado por el sol, metal, vidrio y residuos de comida. Deben estar libres de humedad;

3. Plásticos. Deben ser clasificados de acuerdo a las categorías de uso internacional y deben estar libres de humedad;
4. Vidrio. Debe clasificarse por colores, no debe contener contaminantes como piedras, cerámicas o según especificaciones del mercado. No se debe reciclar vidrio de automóvil laminado. Si el uso es para fibra de vidrio, no deberá contener materiales orgánicos, metales o refractarios;
5. Metales féreos. Se recomienda separar las etiquetas de papel, lavar las latas preferiblemente con detergente y aplastarlas. Las tapas de botellas y botes pueden reciclarse junto con latas de acero. Pueden aceptarse las latas de aerosoles vacías.
6. Metales no féreos. Varían según las necesidades y los mercados.
7. Residuos de jardín. Varían según el uso.
8. Construcción y demolición. Varían según las necesidades y los mercados.
9. Madera. Varían según las necesidades y los mercados.
10. Neumáticos. Varían según las necesidades y los mercados.
11. Textiles. Tipo de material; grado de limpieza, y
12. Pilas domésticas. Las pilas reciclables son las de botón de óxido de mercurio y óxido de plata y las pilas de níquel cadmio. No se pueden reciclar pilas alcalinas y de zinc plomo. (Artículo 184.- especificaciones para residuos sólidos aprovechables, Resolución 1096 de 2000)

Estas recomendaciones de manejo se hicieron bajo el entendido de que serían realizadas como parte del servicio público de aseo, posteriormente el decreto 1713 especificaría que estos proceso de aprovechamiento más allá de la recolección y transporte no harían parte expresa del servicio de aseo, por ello se definirían como aprovechamiento en el marco del servicio público de aseo.

2.2.2.7 Decreto 421 de 2000

Este decreto reglamentó la figura de Organizaciones Autorizadas para prestar servicios públicos, bajo el entendido de que si bien existe el derecho de las comunidades a organizarse para prestar servicios públicos, también se debe garantizar la calidad, continuidad, eficiencia y cobertura de los mismos. Por ello resultaba necesaria la regulación de los mismos.

Según este decreto las comunidades y los particulares podrán organizarse en personas jurídicas sin ánimo de lucro, y podrán prestar este servicio en municipios menores (5ª y 6ª categoría), zonas rurales y áreas urbanas específicas (estratos socioeconómicos 1 y 2),

Esta restricción de las Organizaciones Autorizadas a estas zonas generó un profundo conflicto con la población recicladora organizada pues la disponibilidad de materiales reciclables en volumen concentración y calidad no se da en municipios menores, en zonas rurales o en estrato socioeconómicos bajos. Ello como se verá más adelante fue objeto de demanda por parte de la Asociación de Recicladores de Bogotá, a manera de adelanto solo se dirá que si bien la Corte consideró exequibles los artículos demandados en la sentencia c-741 de 2003, aclaró que la comunidad (los recicladores) se pueden organizar en cualquier municipio de Colombia para hacer parte de una de las figuras de Organización autorizada para la prestación de servicios públicos.

2.2.2.8 Decreto 1713 de 2002

En el servicio público de aseo, el Decreto 1713 materializa y perfecciona en términos técnicos y operativos, las orientaciones constitucionales y los lineamientos de política de la Ley 142 sobre servicios públicos. Por ello se le dedicara especial atención.

Retoma las dos modalidades de servicio. Por un lado está el Servicio ordinario de aseo correspondiente al servicio de recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos de origen domiciliario o residencial; así como las actividades de barrido y limpieza de vías y áreas públicas, así como la recolección, transporte y disposición final de los residuos producto de estas últimas actividades.

A partir de las definiciones transcritas y en concordancia con otros artículos del mismo decreto 1713/02 podemos entrar a puntualizar que dentro del servicio ordinario de aseo quedan comprendidas: La recolección de residuos de origen residencial y la de los residuos sólidos ordinarios de las actividades industriales y comerciales (Conc. Art. 41, decreto 1713/02); el barrido y limpieza de vías y áreas públicas (Conc. Art. 39, decreto 1713/02); la recolección de residuos generados en las plazas de mercado, mataderos y cementerios (Conc. Art. 42, decreto 1713/

02);el retiro de animales muertos (Conc. Art. 43, decreto 1713/02) Y la limpieza de las vías públicas de suciedad derivada de accidentes o hechos imprevistos (Conc. Art. 52, decreto 713/02)” (Ramírez 2005, p.234).

Por otro lado está el Servicio especial de aseo. Consistente en

(...) las actividades de recolección, transporte y tratamiento de residuos sólidos que por su naturaleza, composición, tamaño, volumen y peso no puedan ser recolectados, manejados, tratados o dispuestos normalmente por la persona prestadora del servicio, de acuerdo con lo establecido en este decreto. Incluye las actividades de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas; la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos originados por estas actividades; el lavado de las áreas en mención; y el aprovechamiento de los residuos sólidos de origen residencial y de aquellos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas” (Artículo 1, definiciones decreto 1713)

“Por su parte, como servicios especiales de aseo han sido definidos los siguientes: La prestación del servicio de aseo en relación con los residuos que por su naturaleza no pueden ser tratados normalmente; todas las actividades relacionadas con el corte de césped y la poda de árboles ubicados en vía pública (Conc. Art. 40, decreto 1713/02); el aprovechamiento de los residuos residenciales y los residuos provenientes del barrido y limpieza de vías y áreas públicas; la recolección de escombros (Conc. Art. 44, decreto 1713/02); la recolección de tierra (Conc. Art. 45, decreto 1713/02); residuos de eventos especiales y espectáculos (Conc. Art. 46, decreto 1713/02) y la limpieza y remoción de avisos publicitarios o propaganda colocada en áreas públicas (Conc. Art. 60, decreto 1713/02)”. (Ramírez 2005, p.234).

Quizás el aporte conceptual del 1713 más importante, consista en la introducción de la noción de *Gestión Integral de Residuos Sólidos* definida en el artículo 1 como “...el conjunto de operaciones y disposiciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino más adecuado desde el punto de vista ambiental, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos, tratamiento, posibilidades de recuperación, aprovechamiento, comercialización y disposición final” (Artículo 1, 1713 de 2002). Siendo

los aspectos más novedosos la inclusión de criterios ambientales así como la apertura al “aprovechamiento y la recuperación” como alternativa a la disposición final. Este aspecto particular sentó las bases para visibilizar en el escenario de la gestión pública, el “valor comercial” de cierto tipo de residuos, específicamente aquellos que circulan por las fases de “recuperación, aprovechamiento y comercialización”, mejor conocida como la cadena de valor del reciclaje.

El decreto se propone explícitamente el reto de disminuir los residuos que debían ser dispuestos y “neutralizados” en los rellenos sanitarios (y vertederos aun existentes), aun en contra de la lógica e incentivos económicos propios e imperantes en el servicio de recolección transporte y disposición de basuras por parte de las empresas de aseo.

De manera simultánea (y un poco contradictoria), el decreto 1713 establece como modalidad de disposición final permitida en Colombia, la del Relleno Sanitario, y pide a las autoridades municipales la adecuación de sus vertederos a esta tecnología. Ello supuso reconversión tecnológica, grandes inversiones a nivel municipal, y la orden del proyectar la expulsión de población recicladora asentada en los vertederos.

"Artículo 86. Restricción a la recuperación en rellenos sanitarios. Se prohíbe el desarrollo de las actividades de los recicladores en el frente de trabajo de los rellenos sanitarios.

Parágrafo transitorio. Esta prohibición empezará a regir a partir de la ejecución y puesta en marcha del PGIRS. No obstante, la entidad territorial podrá hacer efectiva esta prohibición antes de la elaboración y desarrollo de estos Planes, siempre que en la ejecución de los Programas previstos en el numeral 3° del Artículo 31 del presente Decreto, como alternativa de trabajo, se considere su participación, de tal forma que al vencimiento del término establecido en el artículo 8° del presente decreto, no existan recicladores en estos frentes de trabajo."

2.2.2.8.1 Sobre el PGIRS

El decreto 1713 exige de los municipios una mirada proyectiva del manejo de sus residuos, y lo hace creando el Plan de Gestión Integral de Residuos PGIRS como la herramienta de planeación mediante la cual los municipios debían administrar en el corto, mediano y largo plazo el servicio público de aseo, para hacerle frente a las proyecciones que pudiera tener el problema de los residuos municipales; por ello los PGIRS debían (en teoría) tener una relación armoniosa con los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, y con los Planes de Desarrollo.

La resolución 1045 de 2003 presenta una definición del PGIRS como herramienta de planeación municipal:

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS [...es el...] Conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos y actividades, definidos por el ente territorial para la prestación del servicio de aseo, basado en la política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el cual se obliga a ejecutar durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un Plan Financiero Viable que permita garantizar el mejoramiento continuo de la prestación del servicio de aseo, evaluado a través de la medición de resultados". (Artículo 2 definiciones resolución 1045 de 2003)

Según el artículo 9 del decreto 1713, esta primera generación de PGIRS debían tener los siguientes componentes:

1. Diagnóstico de las condiciones actuales técnicas, financieras, institucionales, ambientales y socioeconómicas de la entidad territorial en relación con la generación y manejo de los residuos producidos.
2. Identificación de alternativas de manejo en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos con énfasis en programas de separación en la fuente, presentación y almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final.
3. Estudios de pre-factibilidad de las alternativas propuestas.
4. Identificación y análisis de factibilidad de las mejores alternativas, para su incorporación como parte de los Programas del Plan.

5. Descripción de los programas con los cuales se desarrollará el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que incluye entre otros, las actividades de divulgación, concientización y capacitación, separación en la fuente, recolección, transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final.
6. Determinación de Objetivos, Metas, Cronograma de Actividades, Presupuestos y responsables institucionales para el desarrollo de los programas que hacen parte del Plan.
7. Plan de Contingencia.

(Artículo 9 del decreto 1713)

Dada la complejidad para el desarrollo de este instrumento de planeación, el Ministerio de El Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debió expedir vía resolución, una guía metodológica que ayudara a las autoridades municipales en la tarea de diagnosticar, establecer un inventario de posibles soluciones, costearlas y escoger aquellas que transformadas en programas y proyectos dieran cuenta de la Política Municipal de Manejo Integral de Residuos. La resolución 1045 de 2003 encarno esta tarea, como se verá más adelante. Por otro lado el decreto exige a las autoridades municipales mantener el PGIRS actualizado y ajustado a la realidad municipal.

El PGIRS se propuso como una herramienta de planeación de carácter prospectivo, y si bien se le ordenaba a las personas prestadoras de los servicios públicos desarrollar los lineamientos, y programas que estando en el PGIRS les correspondieran, esta primera generación de PGIRS no fue vinculante, como demuestran varias evaluaciones posteriores de su nivel de ejecución.

2.2.2.8.2 Sobre la inclusión del aprovechamiento como componente del servicio de aseo

El decreto 1713 estableció como principios que regulan la prestación del servicio público de aseo la prestación eficaz, eficiente, continua e ininterrumpida del servicio; la existencia real de economías de escala; el acceso, participación y fiscalización del servicio por parte de los usuarios; la minimización y mitigación de los impactos en salud y ambiente, y como novedad **el fomento del aprovechamiento**. De hecho el aprovechamiento se posiciona en varios apartes del mismo decreto:

Aparece en las definiciones entendido como “(...)el proceso mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales y/o económicos”. (Artículo 1, decreto 1713 definiciones)

Grafico la cadena de reciclaje y desecho, y límites del servicio público de aseo.



-  Actividades reguladas por el decreto 1713 = límites del servicio de aseo
-  Actividades y actores que hacen parte de la cadena de valor del reciclaje



Ilustración 1 *cadena de reciclaje y desecho, y límites del servicio público de aseo.*

Elaboración: Federico Parra sobre imágenes de grafico hecho por Enda A.L.

El decreto 1505 debió hacer precisiones frente a cuales fases o etapas del aprovechamiento hacían parte del servicio público de aseo y cuáles no, para ello complejizó la anterior definiendo dos ámbitos del aprovechamiento:

“Aprovechamiento en el marco de la Gestión Integral de Residuos Sólidos. Es el proceso mediante el cual, a través de un manejo integral de los residuos sólidos, los materiales recuperados se reincorporan al ciclo económico y productivo en forma eficiente, por medio de la reutilización, el reciclaje, la incineración con fines de generación de energía, el compostaje o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos.

Aprovechamiento en el marco del servicio público domiciliario de aseo. Es el conjunto de actividades dirigidas a efectuar la recolección, transporte y separación, cuando a ello haya lugar, de residuos sólidos que serán sometidos a procesos de reutilización, reciclaje o incineración con fines de generación de energía, compostaje, lombricultura o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales, sociales y/o económicos en el marco de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos”. (Artículo 1, decreto 1505 de 2003)

Valga decir que en las definiciones aparecen también las nociones de Reciclaje, Reciclador, Residuos Aprovechable y Residuos No aprovechable; estas dos últimas definiciones aparecen como un nuevo criterio de clasificación de los residuos.

Residuo sólido aprovechable. Es cualquier material, objeto, sustancia o elemento sólido que no tiene valor de uso directo o indirecto para quien lo genere, pero que es susceptible de incorporación a un proceso productivo.

Residuo sólido no aprovechable. Es todo material o sustancia sólida o semisólida de origen orgánico e inorgánico, putrescible o no, proveniente de actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que no ofrece ninguna posibilidad de aprovechamiento, reutilización o reincorporación en un proceso productivo. Son residuos sólidos que no tienen ningún valor comercial, requieren tratamiento y disposición final y por lo tanto generan costos de disposición.

Reciclaje. Es el proceso mediante el cual se aprovechan y transforman los residuos sólidos recuperados y se devuelve a los materiales su potencialidad de reincorporación como materia prima para la fabricación de nuevos productos. El reciclaje puede constar de varias etapas: procesos de tecnologías limpias, reconversión industrial, separación, recolección selectiva acopio, reutilización, transformación y comercialización.

Reciclador. Es la persona natural o jurídica que presta el servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento.

Esta última noción resultó tan amplia y vaga que no hacía referencia a la población recicladora tal y como se le conoce hasta hoy, sino que permitía la inclusión de múltiples figuras empresariales y organizacionales, cuyo aspecto común y definitorio consistía en la realización de actividades de aprovechamiento de residuos, bajo el ámbito de prestación del servicio público de aseo.

Este aspecto, relativo a las personas prestadoras de servicios públicos, ha sido uno de los más controversiales desde la ley 142 de 1994 y el decreto reglamentario 421 de 2000, (que buscó reglamentar la figura de organizaciones autorizadas). Por ello resulta significativo que gracias a la insistencia del gremio reciclador y sus objeciones frente a esta definición “gris” de reciclador, el artículo 68 a propósito de los fines que persigue el “aprovechamiento” aparezca una clara referencia a la población recicladora, eso sí, adicionada por el decreto modificadorio 1505 resultado de dichas objeciones por parte de la población recicladora, como se verá en la segunda parte de esta investigación.

Artículo 67. Propósitos de la recuperación y aprovechamiento. La recuperación y aprovechamiento de los materiales contenidos en los residuos sólidos tiene como propósitos fundamentales:

1. Racionalizar el uso y consumo de las materias primas provenientes de los recursos naturales.
2. Recuperar valores económicos y energéticos que hayan sido utilizados en los diferentes procesos productivos.
3. Reducir la cantidad de residuos a disponer finalmente en forma adecuada.

4. Disminuir los impactos ambientales, tanto por demanda y uso de materias primas como por los procesos de disposición final.
5. Garantizar la participación de los recicladores y del sector solidario, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida. (Adicionado por el Artículo 7, Decreto Nacional 1505 de 2003)

En este orden de ideas es preciso ampliar la información sobre el decreto 1505 modificatorio del decreto 1713, en lo que respecta a la población recicladora. Este decreto es expedido un año después del decreto 1713, y es el resultado como se verá más adelante, de la presión que realizara la población recicladora organizada del país, en particular de la ciudad de Bogotá, frente a aspectos problemáticos derivados del 1713 que impedían, hacían más difícil u obstaculizaban el trabajo de los recicladores, sin la generación de alternativas. En particular las exigencias de esta población giraban en torno a la explicitación de medidas que les garantizaran que 1) serían consultados a la hora de definir los esquemas de reciclaje y aprovechamiento, 2) estarían incorporados a estos esquemas, y 3) no se criminalizaría su labor.

Como resultado parcial de esta lucha el 1505 modificó adicionó los siguientes artículos:

Artículo 6º 1505. Modificar el numeral 3º del artículo 31 del Decreto 1713 de 2002 y adicionar el siguiente párrafo transitorio:

El servicio de recolección de residuos aprovechables y no aprovechables se prestará de acuerdo con lo establecido en el PGIRS.

Parágrafo transitorio. Hasta tanto no se elaboren y desarrollen los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el servicio se prestará en armonía con los programas vigentes que la entidad territorial haya definido para tal fin, garantizando la participación de los recicladores y del sector solidario en las actividades que a la entrada en vigencia del presente decreto estén desarrollando.

Adiciona el Parágrafo el artículo 9º del Decreto 1713 de 2002:

Parágrafo. En los estudios de prefactibilidad y factibilidad de alternativas para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades Distritales y Municipales deberán garantizar la participación e inclusión de los recicladores y del sector solidario en la formulación de dicho Plan.

Artículo 7º 1505. Adiciónase el artículo 67 del Decreto 1713, con el siguiente numeral:

5. Garantizar la participación de los recicladores y del sector solidario, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida.

Artículo 81. Modificado por el Art. 8, Decreto Nacional 1505 de 2003. Participación de recicladores: Los Municipios y Distritos y los prestadores del servicio de aseo promoverán la participación de los recicladores que vienen efectuando actividades asociadas con el aprovechamiento en armonía con la prestación del servicio de aseo. Una vez se formulen y entren en ejecución los programas de aprovechamiento evaluados como viables y sostenibles en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se entenderá que el aprovechamiento deberá ser ejecutado en el marco de dichos Programas y con sujeción al reglamento que se determine para el efecto, en coordinación y armonía con los demás programas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Este aparente incentivo y fomento al aprovechamiento en muchos sentidos introdujo el tema en la agenda administrativa del manejo de residuos; no obstante un aspecto estructural ligado a la imposibilidad real de remunerar las actividades del aprovechamiento vía tarifa, se convirtió en uno de los mayores desincentivos para el desarrollo de este componente bajo la prestación del servicio de aseo. En otras palabras solo podía remunerarse si ello no generaban más costos a los usuarios del servicio de aseo, de tal forma que los costos reales de desarrollar cualquier iniciativa de aprovechamiento no estaban cubiertos por la tarifa, como sugiere el artículo 5 del decreto 1505 modificadorio del 1713:

Artículo 5º 1505. Se podrán trasladar al usuario del servicio público domiciliario de aseo, los costos de las actividades de recolección y transporte de los residuos domiciliarios aprovechables siempre que la remuneración de estas actividades más los costos del servicio relacionado con los residuos no aprovechables, sea inferior o igual a la que pagaría el usuario por la recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final en el evento en que no se efectuara la reincorporación de los residuos aprovechables al ciclo económico productivo.

Pero el aspecto más preocupante del entonces decreto 1713 se refirió a la propiedad de los residuos, consignada en su artículo 28:

Artículo 28. Propiedad de los residuos sólidos en sitio público. Todo usuario del servicio público de aseo, cede la propiedad de los residuos presentados al Municipio o Distrito, según sea el caso, en el momento de ubicarlos en el sitio público establecido para hacer la respectiva recolección.

A menos que la entidad territorial determine lo contrario, se entenderá que dicha entidad cede la propiedad a la persona prestadora del servicio de aseo o de las actividades complementarias.

Este artículo fue derogado por el Art. 10, Decreto Nacional 1505 de 2003, pues criminalizaba la labor del reciclador, en tanto les convertía en ladrones tanto del Municipio o Distrito como de la persona prestadora del servicio de aseo.

2.2.2.8.3 Sobre las personas prestadoras

Otro aspecto fundamental establecido por la ley 142, reglamentado por el Decreto Nacional 421 de 2000 y concretado en el 1713 de 2002 refiere a las personas prestadoras de servicios públicos

En el aparte de definiciones afirma que "(...) Persona prestadora del servicio público de aseo. Es aquella encargada de todas, una o varias actividades de la prestación del servicio público de aseo, en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994".

Como novedad en su artículo 68 define quienes son las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento, mencionando de nuevo a “las organizaciones de recicladores”, aún persiste la tensión entre la definición general de “reciclador” y la alusión a las organizaciones, cooperativas y asociaciones de recicladores:

1. Las empresas prestadoras de servicios públicos.
2. Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas o como complemento de su actividad principal, los bienes y servicios relacionados con el aprovechamiento y valorización de los residuos, **tales como las organizaciones, cooperativas y asociaciones de recicladores**, en los términos establecidos en la normatividad vigente.(Negrilla no incluida en el articulado)
3. Las demás personas prestadoras del servicio público autorizadas por el artículo 15 de la Ley 142 de 1994, conforme a la normatividad vigente.

Parágrafo. Las personas prestadoras del servicio de aseo que efectúen la actividad de aprovechamiento incluirán en su reglamento las acciones y mecanismos requeridos para el desarrollo de los programas de aprovechamiento que hayan sido definidos bajo su responsabilidad en el PGIRS. Sin perjuicio de lo anterior, los prestadores del servicio que no desarrollen esta actividad, deberán coordinar con los prestadores que la efectúen, el desarrollo armónico de las actividades de recolección, transporte, transferencia y disposición final a que haya lugar. (Artículo 68, Decreto 1713)

Otra de las tensiones generadas por este decreto remite a las consideraciones y estándares logísticos y técnicos que establece para la actividad de aprovechamiento; el transporte es uno de estándares difícilmente alcanzables por el reciclador de oficio:

Artículo 77. Recolección y transporte de materiales para el aprovechamiento. Para la recolección y transporte de materiales dedicados al aprovechamiento se deberá seguir, entre otras las siguientes especificaciones:

1. La persona prestadora del servicio establecerá, de acuerdo con el PGIRS, frecuencias, horarios y formas de presentación para la recolección de los residuos aprovechables.
2. La recolección puede efectuarse a partir de la acera, o de unidades y cajas de almacenamiento.
3. El transporte debe realizarse en vehículos motorizados cerrados y debidamente adecuados para tal fin.

Este último numeral fue modificado por el artículo 10, Decreto Nacional 3695 de 2009, de la siguiente forma:

3. El transporte debe realizarse en vehículos debidamente cerrados o cubiertos y adecuados para tal fin y que impidan el esparcimiento de los residuos y el vertimiento de líquidos.

Finalmente es de resaltar que el decreto 1713 abre las puertas a una opción tarifaria diferente para quienes viviendo en conjuntos residenciales o unidades familiares semejantes, pueden presentar de manera conjunta sus residuos para ser recolectados, esta alternativa se conoce como la opción tarifaria para multiusuarios; y tras el decreto 1713 fue reglamentada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en las resoluciones 233 y 236 de 2002 y la resolución 247 de 2003.

2.2.2.9 Resolución 1045 de 2003

Esta resolución se constituye en una herramienta de apoyo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a las autoridades municipales en tanto responsables de la formulación de sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En términos generales la resolución retoma los lineamientos técnicos del decreto 1713 de 2002 y se los presenta a los municipios en un “paso a paso” que culminaría con una herramienta de planeación que daría cuenta de la prestación del servicio de aseo y el buen manejo de los residuos en el municipio con una proyección de 15 años. Quizás por

esto, la resolución exige que el PGIRS sea armonizado con los planes de desarrollo municipal y con los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

El gran aporte de esta resolución consiste en la complejización del problema público de los residuos en términos de la exigencia de un diagnóstico sólido de la producción y tipo de residuos en el municipio; un diagnóstico de los diferentes componentes de la prestación misma del servicio, un diagnóstico de los usuarios, así como de la institucionalidad instaurada en el municipio para responder adecuadamente a la población. Ello le otorgaba a los municipios no solo la tarea de recabar la información dispersa en diferentes actores afines al servicio de aseo (en particular las empresas prestadoras del servicio), sino que también le exigía sistematizarla en clave de identificar los problemas y deficiencias más importantes, para luego formular objetivos, metas, estrategias, programas, proyectos y actividades, de corto (3 años), mediano (6 años) y largo plazo (15 años). La responsabilidad de ejecución de dichos programas si así lo especificaba el PGIRS quedaba en manos de la persona prestadora del servicio de aseo.

Se exigió también que el estudio de alternativas contase con estudios de viabilidad técnica y financiera para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

La resolución sugirió la formulación participativa del PGIRS, por ello solicitó la estructuración de un Comité Coordinador y un Comité técnico en su formulación, quedando conformados así:

Un Grupo Coordinador: presidido por el Alcalde o su delegado (persona de la administración municipal encargada de los temas relacionados con el servicio de aseo y la gestión de los residuos sólidos) y conformado por representantes de la autoridad ambiental respectiva, de las personas prestadoras del servicio público de aseo¹, de las agremiaciones del sector productivo, de las ONG, del sector educativo, de los recicladores organizados y el director del grupo técnico de trabajo.

Un Grupo Técnico de Trabajo, de carácter interdisciplinario en las áreas de ingeniería, social, planificación y administración pública, economía y finanzas. El grupo estará encargado de programar, organizar y ejecutar el trabajo técnico requerido para la formulación y ejecución del PGIRS. Se deberá establecer un

director del grupo. (Numeral 3. Organización municipal para la elaboración del PGIRS anexo, resolución 1045 de 2003)

Se le asignó a las autoridades ambientales así como a los entes de control municipales o Distritales la vigilancia, seguimiento y control de los mismos.

Para la expedición de esta resolución la Corte Constitucional se acababa de pronunciar a través de la sentencia t -724 de 2003, a propósito de las acciones de tutela en contra de la licitación de aseo 001 de 2002 en Bogotá, dándole la razón a los recicladores y solicitando a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos de la ciudad que desarrolle acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, y les consulte cuando se trate de la contratación de los servicios de aseo. También había sido expedida la anteriormente mencionada sentencia c 741 a propósito de las organizaciones autorizadas, su constitución y ámbitos de operación. También había surgido el decreto 1505, modificatorio del decreto 1713, en el cual se desarrollaban lineamientos de política que propendían por subsanar la afectación que dicho decreto generaba sobre el trabajo de los recicladores.

No es posible establecer una relación de causalidad directa entre estos tres antecedentes normativos, entre otros factores quizás por el tiempo de expedición de los dos primeros y de esta resolución (menos de dos meses); no obstante la resolución 1045 contiene importantes elementos relativos a la inclusión de los recicladores en las fases de formulación del PGIRS así como en algunos aspectos de su ejecución.

Por ejemplo sigue al decreto 1713 ratificando la exigencia de

“(…) Participación del sector solidario y recicladores en la elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS. En virtud de lo determinado en los artículos 9 y 67 del Decreto 1713 de 2002, las entidades territoriales deben asegurar la participación del sector solidario y los recicladores en los procesos de elaboración de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, PGIRS y en las actividades de recuperación y aprovechamiento definidas en estos” (Artículo 5 resolución 1045).

Además, en el aparte de diagnóstico socioeconómico pide la identificación de las organizaciones de recicladores y sus asociados.

Más importante aún, en el numeral 9 referido a Formulación y fijación de objetivos y metas específicas establece como una de las metas la...

(...) recuperación, aprovechamiento y comercialización de los residuos a incorporar al ciclo económico productivo, estableciendo la posibilidad de participación de las organizaciones de recicladores y su relación con el municipio y la persona prestadora del servicio, así como las responsabilidades y derechos respecto a la recuperación, aprovechamiento y comercialización”; (inciso c, numeral 9, anexo resolución 1045 de 2003)

2.2.2.10 La Ley 1259 de Comparendos Ambientales

La ley 1259 de comparendo ambiental fue aprobada por el Congreso de la República el 19 de diciembre de 2008 en sesión extraordinaria; en ella se reglamentaron las sanciones para 18 conductas catalogadas como nocivas para el medio ambiente.

Hay que decir que esta ley 1259 de “comparendo ambiental” complementa y reglamenta a las normas anteriores afines, en tanto, antes del comparendo ambiental, existían muchas normas y algunas reglas que pretendían regular, conducir o sancionar prácticas ciudadanas ambientalmente nocivas, pero estas no eran acatadas, es decir carecían de legitimidad por desconocimiento, y de eficacia de cumplimiento, por inviabilidad o porque su componente coercitivo era insuficiente, ya en la definición o ya en los medios de imposición. Así pues el comparendo ambiental aparece como una herramienta que le otorga a todas las anteriores normativas un componente sancionatorio, con una operatividad y con responsables en su monitoreo y sanción, que involucra a los legisladores municipales en su reglamentación a la luz de los contextos locales, al ejecutivo municipal y a la policía en su vigilancia y aplicación; y a la sociedad en general en el monitoreo y denuncia.

No obstante su reconocida importancia, los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6 de la ley 1259 criminalizan la labor de recuperación de residuos sólidos reciclables, realizada por la población recicladora en todo el país. Concretamente en estos numerales se tipifica como infracciones a las normas de aseo y limpieza:

“(…) el destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 2002.” (Artículo 6), “(…) el darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos.” (Artículo 14). “(…) el fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados.” (Artículo 15)

Estos tres artículos claramente sancionan los tres momentos que constituyen la jornada de trabajo de cualquier reciclador en el país: 1) la recuperación de materiales reciclables desechados y dispuestos en las bolsas de basura que son dejadas por sus productores en el espacio público para su posterior recolección por parte del servicio público de aseo. 2) El acarreo del material recuperado en las calles hasta una bodega en vehículos de tracción humana y animal; y 3) la comercialización del mismo a través de uno de los intermediarios del circuito económico de reciclaje. Las sanciones consistían en 4 horas de capacitación en temas ambientales, la prestación de una jornada de trabajo social por parte del reincidente, hasta una multa de dos salarios mínimos a la persona natural; en el caso de una persona jurídica, como pueden ser las organizaciones de recicladores, la sanción va desde diez salarios mínimos hasta la cárcel para el representante legal de la organización.

Esta ley dejaba además serios vacíos en torno a temas como ¿Quién da la autorización para la extracción de los desechos? ¿En qué consiste el darle un mal manejo a los sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman los residuos reciclables? O ¿Cuáles son los medios adecuados para el acarreo de residuos? Temas que quedan bajo la libre interpretación de la Policía Nacional, los agentes de tránsito, los inspectores de policía y los corregidores en quienes los alcaldes municipales delegan la responsabilidad de imponer directamente el comparendo ambiental a los infractores.

Frente a esta normativa se presentó una demanda de inconstitucionalidad por parte de Nohra Padilla Herrera, Néstor Raúl Correa Henao, Silvio Ruiz Grisales y otros, los dos primeros, líderes de la Asociación de Recicladores de Bogotá, por considerar que la aplicación de esta normativa violaba su derecho a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, al principio de confianza legítima, a la propiedad y el espacio público - al principio del interés general y de la dignidad humana entre otros. Mediante la Sentencia C-793 de la Honorable Corte Constitucional encuentra que "...no obstante que las disposiciones demandadas obedecen a finalidades constitucionalmente legítimas, son susceptibles de interpretarse y aplicarse con un alcance que resulta lesivo de los derechos de los recicladores informales de basura, siendo esta dicotomía la que impone acudir a una sentencia de exequibilidad condicionada" (sentencia C 793 de 2009, Resolutivos). En otras palabras, la aplicación del "comparendo ambiental" no podrá ser un factor que restrinja el trabajo de la población recicladora, por tanto debe ser coherente su aplicación con el desarrollo efectivo de las acciones afirmativas a favor de esta población.

Es también importante mencionar que en el marco de la asignatura Seminario de Investigación¹⁰ dictado por el profesor André-Noel Roth se gestó por parte del autor, un documento de análisis de esta ley y sus implicaciones para la población recicladora, que sirvió de base para un documento de intervención ante la Corte Constitucional Realizado por el Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia dentro del proceso: Expediente D-7668 Ley 1259 de 2008, artículo 6º, numerales 6º, 14 y 15. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁰ Programa de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia

En Resumen

La Constitución del 91 introduce parámetros neoliberales entre otros campos en la prestación de los servicios públicos, en particular la privatización de los servicios públicos, la reducción de la función del Estado a garante y regulador de los servicios públicos, ello mediante la promoción de condiciones para la libre competencia.

En el campo del servicio público de aseo la ley 142 de 1994 privilegia a las empresas por acciones (Estatales, mixtas o privadas según la participación accionaria) como personas prestadoras de servicios públicos, dejando en términos prácticos, a las organizaciones autorizadas y la prestación directa por parte del municipio a contextos municipales poco atractivos y rentables para las empresas por acciones.

En este periodo se evoluciona en el conocimiento y concepción de la complejidad del problema de residuos desde el gobierno, ello se evidencia en: las tipologías oficiales de los residuos, las normas técnicas relativas a cada una de las fases del servicio: recolección transporte y disposición final. Este conocimiento durante mucho tiempo no fue igual al de las empresas por acciones prestadoras del servicio e aseo, lo que redundó en que (como se verá en el siguiente subcapítulo) la regulación de precios no respondiera a los costos reales de prestación.

Se crea una comisión de regulación para el establecimiento de las tarifas, y una Superintendencia de servicios públicos para vigilar y controlar a las empresas por acciones.

Con el decreto 1713 de 2002 se introduce la noción de "Gestión Integral de Residuos Sólidos", que permitió ver (pero no regular en tanto no eran consideradas partes del servicio público), las etapas concernientes a la producción, comercialización y hábitos de desecho, así como la etapa de comercialización y aprovechamiento de residuos reciclables.

También se establece por primera vez un instrumento de planeación municipal de la política de manejo de residuos: el Plan de Gestión Integral de Residuos PGIRS, que durante más de una década fue lo que Ostrom (2005) denominó una política formal en no uso.

Si bien se menciona formalmente el "aprovechamiento" como componente del servicio de aseo, este no evoluciona significativamente en tanto el negocio de los privados consiste en recolectar, transportar y enterrar residuos, medidos en rellenos sanitario, pero facturados bajo la lógica de "precio techo" (a ser explicada en el siguiente capítulo.

El establecimiento de las políticas relativas a la propiedad de los residuos, las restricciones a las Organizaciones autorizadas para prestar servicios públicos en municipios grandes y otras relativas a la circulación de vehículos de tracción animal generaron los primeros enfrentamientos y controversias con la población recicladora.

Se estableció el Relleno Sanitario como única forma "legal" de disposición final.

En términos de los factores promotores de política, se sostuvo el factor promotor de salud, pero entró con muchas más fuerza el factor financiero, que consiste según Wilson (2007) en la provisión e identificación de fuentes de financiamiento para la sostenibilidad de los sistemas de manejo de residuos, que dado que en el caso colombiano tiene por protagonistas a las empresas por acciones, habría de dar un viraje de la "sostenibilidad" a la "rentabilidad".

Por ello es fundamental abordar a continuación la lógica económica del servicio de aseo.

2.2.3 El Régimen tarifario

Como se dijo anteriormente la forma en que se mide, regula y remuneran los servicios públicos ejemplifica el giro en el rol del Estado frente a lo público; de hecho, ha sido en la realidad del negocio de prestación de los servicios públicos que se definen las posibilidades, alcances limitaciones y amenazas del mismo frente a los usuarios, pero también frente a la población recicladora; por estas razones se amplía en este aparte la evolución y características de las políticas públicas de regulación económica de las prestación de servicios públicos, en particular el servicio de aseo.

Como antecedente y bajo la orientación de prestación de los servicios públicos por parte del Estado, el primer intento de regulación tarifaria formal se da con la creación de la Junta Nacional de Tarifas mediante el decreto ley 3069 de 1968. En esta normativa se le asigna a la Junta Nacional de Tarifas la tarea de vigilar y regular tanto el cobro como la prestación de los servicios públicos. Según Tabarquino (2011) el primer criterio tarifario refirió a las capacidades económicas de cada sector social, medido por el valor catastral de la vivienda, bajo el entendido de que este representaba el nivel de ingreso de cada familia. Este método de medición del ingreso familiar generó varios problemas, entre otros permitió cobros bajos en familias con alta capacidad de pago, pero cuyo avalúo catastral no reflejaba esta situación. En 1983, la Ley 14 estableció la estratificación socioeconómica y no el valor catastral de la vivienda como criterio orientador del costo de los servicios públicos.

El Departamento Nacional de Planeación en 1989 expidió el ya mencionado decreto 196, para efectos de este aparte tarifario se dirá que dicha normativa reglamentó una estructura nacional de tarifas para el servicio de aseo. Esta se estableció de acuerdo al tipo de usuario. Se definió entonces que los usuarios del servicio de aseo residencial pagarían una tarifa "(...) equivalente a un cargo mensual de acuerdo con el estrato socioeconómico al cual pertenezca el respectivo inmueble" (artículo 5 decreto 196 de

1989). Los usuarios no residenciales, se clasificaron en grandes productores y pequeños productores de basura, siendo estos últimos aquellos que producían menos de un metro cubico de basura mensual. Los pequeños generadores habrían de pagar "...un cargo mensual, que se fijar teniendo en cuenta su actividad económica y su ubicación geográfica. (Artículo 7 decreto 196 de 1989).

Los grandes generadores de basura habrían de pagar por cada metro cubico producido; para“(...) efectos de facturación, la entidad liquidará un volumen determinado de basuras, calculando, para períodos anuales, a partir de estadísticas confiables de producción promedio de las mismas. (...) PARAGRAFO I. En caso de que una entidad no disponga de estadísticas confiables de producción de basuras, la junta nacional de tarifas de servicios públicos establecerá el procedimiento para estimar el volumen a ser liquidado inicialmente a cada usuario clasificado como gran generador”. (Artículo 8 Decreto 196 de 1989)

Es la Ley 142 de 1994 quien introduce la libre competencia como orientación constitucional, a la prestación de los servicios públicos. Esta orientación parte de la afirmación según la cual los monopolios (privados o estatales) no son deseables pues..

(...) en ausencia de competencia los consumidores tendrán menos productos a su disposición, y pagarán más por ellos. En consecuencia, los consumidores se ven obligados a pagar un precio que no refleja los recursos utilizados en la producción (un precio mayor al costo marginal). [...] De esta forma, si la condición deseable es la existencia de competencia porque ésta promueve precios eficientes, una situación que no se inscriba dentro de este esquema es considerado una realidad que debe ser regulada por un organismo externo, que promueva condiciones de mercado equiparables a las que tendría un mercado competitivo” (Stapper 2009, p.29).

De hecho y en palabras del ex comisionado de la CRA, Diego Fernández (2009), la situación tarifaria en el país antes de la ley 142 de 1994 era “desordenada”, las tarifas recaudadas en toda Colombia no lograban cubrir los costos de prestación del servicio público de aseo debido a que no se habían calculado técnicamente. Según él, casi el 90% de los costos estaba cubiertos por los subsidios y podía haber casos en los cuales la

diferencia entra la tarifa de aseo de un suscriptor de estrato 4 y uno de estrato 6 llegaba al 800%.

Como puede constatarse en la línea evolutiva de la política pública afín a los servicios públicos, en particular el servicio de aseo, en Colombia la prestación de los servicios públicos se dio hasta antes de la ley 142, bajo la modalidad de monopolios públicos, ello debido no solo a las orientaciones propias de los Estados de Bienestar, sino a la naturaleza misma de algunos servicios públicos como el acueducto y el alcantarillado, considerados “monopolio natural”, es decir servicios públicos que se desenvuelven en mercados sin competencia, por ello debían ser asumidos por el Estado en tanto garante del bienestar de los ciudadanos vía entre otros medios, al acceso a servicios públicos.

A partir de la Ley 142 se buscó que algunos de estos servicios pasaran a escenarios de mercado competitivo.

La herramienta con que cuenta el Estado para resolver las fallas del mercado, es la regulación para promover una asignación similar a la que se presenta en una situación de competencia, que conlleva a que las empresas se esfuercen en buscar la competitividad y la eficiencia económica y, consiguientemente, a ofrecer un servicio competitivo en términos de precio y calidad. Así, la regulación se constituye en el elemento corrector para aquellos servicios públicos en los cuales no existe competencia, creando artificialmente la misma, para promover la eficiencia económica y proteger a los usuarios del abuso del poder de mercado (Rubio 2011, p.1).

Como bien afirma Tabarquino (2011), la regulación debe garantizar que la prestación de los servicios cumpla con los principios de universalidad, cobertura, eficiencia económica y solidaridad, cuando la libre competencia en determinado escenario de mercado en el que se inscriben no lo hace. La lectura subsecuente a la ley 142 de 1994, es que los servicios públicos en Colombia bajo casos de monopolio público y natural se constituían en una oportunidad para que los esquemas de regulación inscribieran la prestación de los mismos en los principios y beneficios de un mercado competitivo. En términos de Helm (1994)...

(...) el regulador actúa como un sustituto del mercado, tomando algunas de las funciones de un competidor"; en este sentido, se intenta controlar el monopolio natural para que éste se comporte esencialmente de la misma forma en que lo haría si estuviese libre de regulación, pero sujeto a las fuerzas competitivas del mercado" (Helm 1994, Citado por Tabarquino 2011, p.48).

Para tal efecto y a nivel institucional la Ley 142 de 1994 creó las Comisiones de Regulación; específicamente Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) fue constituida como un organismo autónomo administrativamente, pero adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MADVDT). Desde sus orígenes esta codirigido por el mismo MADVDT, el Ministerio de Protección Social (MPS), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuatro Expertos Comisionados, designados por el Presidente de la República, y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), entidad con voz pero sin voto.

La Ley 142 delegó esta tarea de regulación de los monopolios en la prestación de los servicios a las comisiones regulatorias.

Según Tabarquino (2011) existen dos modalidades de regulación a saber La regulación estructural y la regulación del Comportamiento. La primera se refiere a la determinación por parte del Estado de los parámetros, condiciones y requisitos para ser oferente de determinados servicios o actividades. Mediante la segunda El Estado regula la conducta de las organizaciones prestadoras en los servicios a realizar, en aras de garantizar el interés y bienestar de la sociedad.

Dentro de la modalidad de regulación del comportamiento existe una sub-modalidad llamada La Regulación de los Precios, cuyo objetivo consiste en evitar prácticas de explotación tanto de los prestadores sobre los usuarios, como del Estado frente a los prestadores.; de tal forma que tanto las empresas prestadoras como sus suscriptores tengan incentivo y protección adecuados y se garantice el bienestar de la sociedad; más aún cuando se pueden dar situaciones en las cuales "...los intereses de la empresa y de la sociedad suelen ser divergentes y en que la información de que dispone el organismo regulador y la empresa es asimétrica a favor de esta última". (Tabarquino 2011, p.46).

Valga decir en este aparte que uno de los factores más importantes de inequidad en la prestación de servicios públicos, se deriva del acceso diferenciado a la información de la prestación del servicio, por parte del Estado, de las empresas prestadoras y de los usuarios y/o suscriptores.

La información asimétrica que tiende a existir entre el regulador y la empresa regulada [en particular], permite que esta última se encuentre mejor informada especialmente en todo lo relativo a costos y nivel de esfuerzo. La información asimétrica impide que el regulador le indique con precisión a la empresa lo que debe hacer, aunque este último trate de inducirla a actuar según el interés público. (Tabarquino 2011, p. 41).

Dentro de la sub-modalidad de La Regulación de los Precios existe un mecanismo específico denominado la “Regulación por índice de Precios o tarifa máxima”; este ha primado en Colombia para los servicios públicos domiciliarios de Energía, aseo, Gas y Telecomunicaciones.

La tarifa techo consiste en una técnica regulatoria mediante la cual el regulador establece el precio máximo que podrá cobrar una empresa a sus usuarios. Se parte, por tanto, de estimativos de consumo definidos por el regulador que serán aplicados dentro de la fórmula correspondiente al tipo de usuario (residencial, pequeño o gran productor) a efectos de definir el valor a cobrar a los usuarios por parte de la empresa prestadora. (Ramírez 2005, p.235)

También se incluirán los costos directos e indirectos promedio en los que incurriría un prestador.

El funcionamiento desde una lógica económica de este sistema de tarifa techo es ilustrado muy claramente por Stapper (2009) de la siguiente manera:

La competencia por precios sería el resultado previsible de la aplicación de una metodología de precio techo en cualquier servicio regulado, dada la homogeneidad del producto o servicio; (...) así por ejemplo, en el caso en que existiere una empresa incumbente, regulada con un precio techo y dedicada a la prestación del servicio de aseo, habría de esperarse que la empresa entrante ofreciera sus servicios a un precio inferior al de la empresa ya establecida. Como quiera que los

bienes o los servicios son idénticos (homogéneos), sin diferenciación alguna en cuanto a la calidad, podría esperarse que el entrante que tiene un precio inferior se quede con la totalidad del mercado. (...) En el escenario planteado arriba, ante la reducción de precio por parte de la empresa entrante, la incumbente necesariamente habrá de reducir sus precios al mismo nivel que la primera y, así sucesivamente hasta que se llegue al punto en que los precios equivalen a los costos marginales, momento en el cual se llegaría a una situación de equilibrio de Nash. (...) Ahora bien, de existir dos empresas prestadoras es de prever que cada una cuente con costos marginales diferentes, lo cual, necesariamente generará un incentivo para que aquélla con mayores costos los revise y se acerque en cuanto sea posible a los de la empresa con costos inferiores. De no ser así tendrá dos opciones: retirarse del mercado o tomar medidas reprochables desde el punto de vista del derecho de la competencia: esto es, establecer precios predatorios o por debajo de sus costos o acudir a maniobras de competencia desleal, reprochables desde el derecho de la competencia. (Stapper 2009, p.33).

Las primeras resoluciones tras la creación de la CRA fueron la 08 y la 09 de 1995, dirigidas a (...) establecer unas condiciones mínimas de gestión empresarial y promover la sostenibilidad financiera de los prestadores al asegurar el cubrimiento de los costos y el desmonte de los subsidios extralegales, cumpliendo de este modo los criterios tarifarios contenidos en la Ley 142 de 1994. (Del Valle 2009, p.8).

Mediante la resolución 03 del mismo año se solicitó a los prestadores acogerse al régimen de libertad regulada, en donde la CRA definiría la regulación pertinente; las resoluciones 15 de 1997 y 19 de 1996 establecieron regímenes tarifarios para contextos habitacionales de más de 8000 habitantes y menos de 8000 habitantes. Según Del Valle (2009) esta primera etapa de regulación debió enfrentar una sistemática falta de información sobre la realidad de los actores regulados.

2.2.3.1 Resolución 151 de 2001

Como hito regulatorio de los que del Valle denomina primera etapa tarifaria esta la resolución CRA 151 de 2001. En ella se acogió la antes descrita “Regulación por índice de Precios o tarifa máxima”; valga decir que esta estructura tarifaria fue utilizada por la administración de Bogotá para desarrollar tanto la licitación del servicio de aseo

en 2002, y estuvo vigente hasta septiembre de 2011; por ello se hace preciso profundizar un poco más en su lógica de medición de costos y establecimiento de precios del servicio.

En términos generales esta resolución unifica las demás normativas regulatorias de la CRA en el tema y dedica especial cuidado al servicio público de aseo en su título IV. Como se dijo se encarga de definir la estructura tarifaria para este servicio a partir del sistema de Regulación por índice de Precios o tarifa máxima, bajo las cuales las empresas prestadoras deben ajustar el cobro de dicho servicio, ello determinado por el número de usuarios, teniendo dos mecanismos definitorios, uno para más de 8 mil usuarios, y otro para menos de esa misma cantidad de usuarios.

La Resolución 151 de 2002, facultó al prestador del servicio para diferenciar las tarifas de los usuarios no residenciales y de esta forma obtener una tarifa que se ajuste al uso real que el usuario hace del servicio. Para ello establece el mecanismo del aforo como el proceso mediante el cual los prestadores pueden registrar la producción de residuos del usuario, aunque en términos reales esto no se estandarizó como forma de individualizar las mediciones en la prestación de este servicio, y la tarifa techo reflejó solo promedios “por lo alto” relativos a los costos directos e indirectos de recolección.

Es preciso decir que esta resolución también estableció un sistema de subsidios cruzados para el servicio de aseo, que permitía establecer una aproximación a los costos reales del servicio representados en la tarifa aplicada al estrato socioeconómico 4, y una serie de “sobrecobros” a los estratos 5 y 6 para subsidiar en determinado porcentaje a los estratos 3, 2 y 1; garantizando así que hubiese suficiencia financiera para la prestación del servicio aún en sectores de la ciudad en donde sus habitantes tuviesen poca capacidad de pago.

Para 2004 en el caso Bogotano se estableció un porcentaje a subsidiar al estratos 1 de hasta el 70%¹¹ y 2 de hasta el 40% como una cifras dadas dentro los límites máximos establecidos por la ley; mientras que el subsidio al estrato 3 se estableció en el 15% límite máximo aceptado por la regulación de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Esta resolución también establece el contrato de condiciones uniformes, entendido este como el documento legal en el que la persona prestadora establece las condiciones y características de la prestación de su servicio, de tal forma que sus suscriptores las conozcan y puedan actuar en consecuencia.

Esta resolución establece que hay tres componentes del servicio de aseo, uno denominado Componente Domiciliario del Servicio Ordinario. Entendido como (...) la parte del servicio ordinario de aseo conformada por las actividades de recolección, transporte, transferencia y disposición final de residuos sólidos. (Artículo 1.2.1.1 Definiciones, resolución 151 de 2001). Otro denominado Componente de Barrido y Limpieza del Servicio Ordinario, entendido como (...) el conjunto de actividades que componen el servicio ordinario de aseo, asociado con las actividades de barrido y limpieza de áreas públicas, con el objeto de dejarlas libres de todo residuo sólido diseminado o acumulado” (Artículo 1.2.1.1 Definiciones, resolución 151 de 2001). Y finalmente el Componente de tratamiento y disposición final, entendido como “(...) el conjunto de actividades relacionadas con el tratamiento y la disposición final de residuos sólidos, que forma parte del servicio integral de aseo. (Artículo 1.2.1.1 Definiciones, resolución 151 de 2001)

¹¹ Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 116. Subsidios para estratos 1, 2 y 3. La aplicación de subsidios al costo de prestación de los servicios públicos domiciliarios de los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir de la vigencia de esta ley y para los años 2004, 2005 y 2006, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes a la variación del Índice de Precios al Consumidor. Las Comisiones de Regulación ajustarán la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo. Este subsidio podrá ser cubierto por recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y de las Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. Para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios se aplicarán de acuerdo con la disponibilidad de recursos de los entes que los otorguen, de tal forma que en ningún caso será superior al cuarenta por ciento (40%) del costo medio del suministro para el estrato 2, ni superior al setenta por ciento (70%) para el estrato 1.

Como se puede apreciar el componente de “aprovechamiento” no aparece en esta resolución integradora de las hasta entonces regulación expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

Se establece en esta resolución la modalidad de “áreas de servicio exclusivo” (ASE) para cada prestador del servicio de aseo para garantizar economías de escala así como el cubrimiento total de los usuarios; el sistema de subsidios cruzados garantizaría la suficiencia financiera del modelo. Así pues debía presentarse ante la CRA una justificación de la necesidad de implementar estas ASEs y esta debía ser otorgada mediante licitación pública; la idea era que mediante la licitación para acceder a la prestación del servicio se diera (en teoría) una competencia entre los proponentes que permitiera obtener las mejores ofertas para la ciudad. Mientras que el sistema de subsidios cruzados sumado a las áreas de servicio exclusivo, evitaría lo que se conoce como “descreme del mercado”, es decir evitaría el incentivo de las empresas prestadoras de atender los estratos de altos ingresos, en los cuales hay mejores índices de recaudo tarifario.

Adelantándose un poco al resultado esperado de este modelo económico, hay que decir que como demostró el tiempo, la estructura de tarifa techo y la promoción de la competencia, no produjeron una reducción de las tarifas; al contrario la mayoría de las empresas de servicios públicos de aseo (el 78% según informe de la CRA en 2011), se acogieron al precio techo, (...) ante la dificultad de los reguladores de conocer las características particulares de los mercados, las economías de escala, las condiciones técnicas de la prestación y la demanda de inversiones para mitigar los impactos ambientales”. (Documento de Soporte Técnico, Decreto 320 de 2006 p.36).

Para el periodo comprendido entre los años 1994 y 2003, las tarifas del servicio de aseo crecieron de manera sostenida. Existió una variación anual promedio de las tarifas para Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali entre los años 1997 y 2004, evidenciando los principales aumentos en los Estratos 1 y 2; lo anterior es atribuible a los altos niveles de subsidio otorgados a los usuarios de estos estratos antes de la expedición de la metodología tarifaria, que fueron posteriormente desmontados de manera gradual”. (Tabarquino 2011, p.124).

Pero como este mismo autor reconoce se debió también a que los prestadores en general se acogieron el techo tarifario.

La resolución 151 de 2001 estableció un Costo Medio del Servicio Integral de aseo correspondiente a aquel que cubre los componentes de recolección y transporte, barrido y limpieza, y tratamiento y disposición final medidos por tonelada. La fórmula que definió este costo medio se expresó así:

$$\text{CST (\$/ton)} = \text{CRT} * (1+\text{TB}) + \text{CDT}, \quad \text{siendo por usuario: } \text{CSU (\$/usuario/mes)} = \text{CST} * \text{PPU}$$

Donde

- CST= Costo Servicio por Tonelada
- CRT= Costo de Recolección y Transporte
- TB: Es la tasa de barrido para el municipio, expresada en porcentaje (%).
- CDT= Costo de tratamiento y disposición final
- PPU= Es la producción media mensual de residuos sólidos por usuario para el municipio, expresada en toneladas.

Este último factor fue fundamental en la afectación de costos, pues se permitió que el factor PPU, se estableciera como máximo en 120 kg-usuario / mes, bajo el entendido de que los municipios pudieran establecer un menor PPU acorde con la producción promedio por usuario en su territorio.

El establecimiento de costos promedio nacionales contenidos en esta resolución bajo lo que denominaron “procedimientos técnicos”, se debió a que si bien la Ley 142 de 1994 en su artículo 156 presentó el derecho del usuario a que su consumo de determinado servicio público fuera medido, en el servicio de aseo no resulta fácil dicha medición, pues no opera como un servicio domiciliario con medidores de entrada y/o salida del bien o servicio mismo, sino que los residuos se depositan de manera no medida en espacio público para su recolección en la mayoría de los casos, y en aquellos en donde es posible aforar o medir la cantidad de residuos, la realización de tal medición resulta onerosa para el usuario y/o para la empresa prestadora.

Tras la resolución 151 de 2001 y gracias al decreto nacional 1713 de 2002, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico debió emitir las

resoluciones 233 y 236 de 2002 y 247 de 2003, mediante ellas estableció los mecanismos de medición de los residuos y cálculo tarifario para aquellos suscriptores del servicio de aseo que agrupados bajo diferentes figuras inmobiliarias presentaran sus residuos de manera conjunta; esta alternativa se denominó “multiusuarios”. De esta manera este tipo especial de suscriptor del servicio de aseo debía pagar un cargo fijo y un cargo variable, este último correspondiente a la producción real de sus residuos previa medición de los mismos a través de aforos especiales.

2.2.3.2 Resoluciones 351 y 352 de 2005

La revisión quinquenal determinada por ley, así como las constantes exigencias de revisión de estructura tarifaria del 2001, llevaron a la CRA a formular las resoluciones 351 y 352 de 2005. Si bien estas no rigieron en la ciudad de Bogotá sino hasta 2011, y mantuvieron tanto el esquema de tarifa techo como el modelo de transporte y enterramiento controlado en manos de empresas por acciones, es preciso presentarlas en tanto evidencian la incorporación de algunos elementos que facilitarían el reconocimiento tarifario del aprovechamiento, e indirectamente la remuneración a la población recicladora.

Según Del Valle (2009) las resoluciones CRA 351 y 352 demarcan “la segunda etapa tarifaria para el servicio de aseo”; a través de ellas se buscó corregir los errores de la primera generación atribuibles a la falta de información de las condiciones y costos reales del servicio de aseo por parte de los reguladores. De hecho parte de las dificultades de la primera etapa de tarifas se debieron a la información desigual y asimétrica entre prestadores y reguladores; la resolución 151 de 2001 sentó los cimientos de un sistema de información básico que acercara la tarifa a los costos reales, así como estableciera parámetros de eficiencia acordes a la realidad nacional.

Uno de los principales aportes de estas resoluciones consistió en la separación de costos y actividades, el establecimiento de mecanismos que facilitarían la medición de los residuos, y la promoción (simbólica) del aprovechamiento.

Como componentes del servicio de aseo sobre los que se estructuraba la tarifa, dichas resoluciones establecieron:

Comercialización y manejo del recaudo: consiste en el reconocimiento de los costos relativos a la facturación del servicio y lo que ello implica en términos de información a los usuarios. Este costo fue definido a partir de la información promedio de las empresas prestadoras a nivel nacional.

Barrido y limpieza: Este componente reconoce los costos de barrido, es medido en kilómetros de cuneta. Este servicio es cobrado a todos los usuarios del servicio de igual manera pues se considera que dado que las vías son de naturaleza pública, su limpieza beneficia a todos los ciudadanos por igual.

Recolección y Transporte de los residuos. Este componente reconoce los costos relativos a recolectar y transportar una tonelada de residuos desde determinado “centroide de recolección” hasta un radio de 20 kilómetros; se buscó con él que los prestadores “optimizaran” las rutas y número de recorridos a realizar para garantizar la limpieza de su área de servicio.

Transporte por tramo excedente. En los casos en que se requiera este componente reconoce los costos de transportar los residuos desde los límites del área de prestación (20 kilómetros a la redonda del centroide) hasta el sitio de disposición final.

Disposición final. Reconoce los costos relativos a la disposición de residuos en relleno sanitario, con el ánimo de impulsar esquemas regionales de disposición final la estructura de costos definió que a más toneladas dispuestas por relleno menor será el costo de esta disposición, y por lo tanto menor la tarifa para los suscriptores.

Pero ello ha tenido serias repercusiones, entre ellas termina consolidando los incentivos para mantener la figura de rellenos sanitarios sin priorizar esquemas de aprovechamiento de residuos. Es un esquema que se vuelve rentable a más residuos dispuestos. Por otro lado la política de “no en mi patio trasero” es común a todos los municipios del país, ningún municipio quiere lidiar con los residuos de sus municipios vecinos y sus externalidades sanitarias y ambientales.

Finalmente las resoluciones 351 y 352 establecieron “**incentivos al aprovechamiento**”, consistentes en el reconocimiento de un monto de los costos evitados por disposición final, a los prestadores que realicen actividades de

aprovechamiento de residuos, siempre y cuando ello no signifique afectar la tarifa del suscriptor.

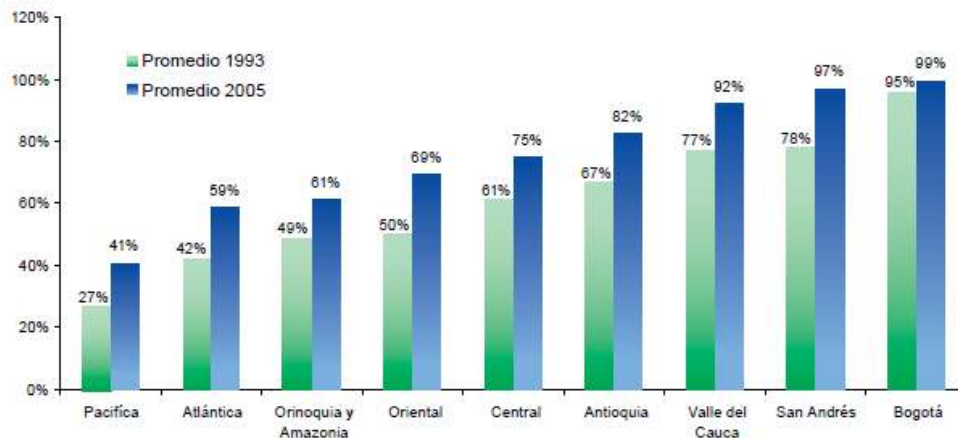
Este incentivo no fue lo suficientemente sólido pues por un lado los costos del aprovechamiento de residuos por fuera de la cadena de valor preexistente son elevados, y por otro, resultaba más rentable seguir recolectando, transportando y enterrando los residuos a razón de la estructura tarifaria techo para disposición final y recolección y transporte.

2.2.3.3 Un balance provisional de estas transformaciones y la tensión que generan las narrativas de política en ellas involucradas

A manera de balance general es preciso concluir lo siguiente a propósito de la primera y segunda generación tarifaria de aseo en Colombia:

Tanto fuentes gubernamentales como no gubernamentales reconocen que el cambio en la prestación de servicios públicos en general, pero de aseo en particular lograron la ampliación de la cobertura de prestación. Según Tabarquino (2011) se pasa de una cobertura del 86,7% en el año 1996, al 97,7% en el 2001. Mientras que la CRA en 2007 muestra un comparativo de cobertura de recolección entre 1993 y 2005:

Gráfica 3. Aumentos en cobertura del servicio de aseo



Fuente: Censo 1993, Censo 2005 DANE – Cálculos DNP - DDUPA

Ilustración 2 Aumentos en cobertura de aseo

Grafico Aumentos en cobertura del servicio de aseo, Fuente: Orozco 2007, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico 15 años: Aporte de la regulación a la gestión de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

La transformación de la modalidad de personas prestadoras de servicios públicos fue evidente, pues el servicio pasó de ser prestado por el Estado a ser prestado por diferentes tipos de personas prestadoras incluyendo en ocasiones el Municipio directamente.



Ilustración 3 Estructura Empresarial del sector aseo

Grafico: Estructura Empresarial del sector aseo.

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Octubre de 2004, En Tabarquino 2011, p.81

Para las empresas de aseo los logros han sido contundentes como lo refleja la postura del Grupo SALAS uno de los más importantes dentro de las empresas prestadoras del servicio de aseo y acueducto y alcantarillado en Colombia

Los resultados positivos de la reforma y el desarrollo empresarial en términos de cobertura, calidad, eficiencia y sostenibilidad en los servicios de agua potable y saneamiento básico han sido contundentes. Entre 1993 y 2011, en el servicio público de aseo la proporción de residuos sólidos con disposición final adecuada pasó de menos de 50% a 94.6%, y la cobertura de recolección de residuos se incrementó de 82.7% a cerca de 96% [...] Atrás quedó la imagen de las calles y

áreas públicas sucias, el impacto positivo sobre el medio ambiente y el bienestar de la población es evidente. (Martínez y Rozo, 2012 p.9)

En relación con la eficiencia en recolección y transporte, la SSPD observa un rendimiento promedio de 2,5 toneladas por operario al día en las empresas con participación privada, superior en un 25% al rendimiento de 2 toneladas en los prestadores públicos (SSPD, 2010). (Ibíd p.9)

No obstante la promesa de reducción de tarifas vía competencia de oferentes ha resultado relativa. Durante la primera etapa o periodo tarifario no se presenta una reducción de tarifas, al contrario en general las grandes ciudades entre 1994 y 2003 presentan un aumento generalizado de las mismas. “Existió una variación anual promedio de las tarifas para Barranquilla, Bogotá, Medellín y Cali entre los años 1997 y 2004, evidenciando los principales aumentos en los Estratos 1 y 2; lo anterior es atribuible a los altos niveles de subsidio otorgados a los usuarios de estos estratos antes de la expedición de la metodología tarifaria, que fueron posteriormente desmontados de manera gradual [...] los incrementos más altos se presentan en los Estratos 1 (31%) y 2 (32%), suscitado por los altos subsidios que los usuarios de estos dos estratos percibían antes de la puesta en marcha de los planes de desmonte de subsidios”. (Tabarquino 2011, p.124) En cifras de la CRA "(...) para las principales ciudades, durante el periodo comprendido entre el año 1995 y el año 2000, representó un incremento de alrededor del 20%. (Ramírez 2009, p.44)

Ello es justificado desde la CRA (2009) a partir del argumento según el cual el desmonte de subsidios reveló que la tarifa difícilmente cubría los costos reales de la prestación del servicio; otros autores sostienen que también se debió a que las empresas de aseo se acogieron al cobro máximo permitido por la ley, es decir establecieron la tarifa techo como medida, sin que la competencia de oferentes fuera un factor de reducción de la misma. De hecho en audiencia pública en 2011, la CRA presentó un balance según el cual el 78% de los municipios en Colombia tenían prestadores que se habían acogido al techo tarifario, sin que operaran reducciones vía competencia entre oferentes. Pero también se debió según el Documento de Soporte Técnico del Plan de Manejo Integral de Residuos, tal y como lo reconoce la CRA (2007), a que en la primera etapa de la regulación tarifaria el Regulador no tenía información sólida sobre el entorno de

producción nacional de residuos y las características de la prestación del servicio de aseo. Pero no solo el regulador, sino el usuario y las instancias de representación de los usuarios para la vigilancia, seguimiento y control de la prestación del servicio. Es así como "...el conocimiento de deberes y derechos, se dificulta dada la asimetría de información entre los usuarios y los prestadores y por la complejidad de las fórmulas y estructuras tarifarias definidas por el regulador. Los costos se presentan de manera agregada en la regulación por "precio techo" y por tanto, los usuarios no pueden conocer los factores que se incluyen en los costos y menos aún los indicadores de eficiencia en ellos incluidos". (Documento de Soporte técnico Decreto 320 de 2006 p.48) "La escasa comprensión de los usuarios y de los vocales de desarrollo y control social de las estructuras y modelos tarifarios, que impide ejercer efectivamente el control social sobre las tarifas aplicadas y sobre los compromisos de eficiencia que tienen los prestadores del servicio." (ibíd. 51)

Esto es desmentido por empresas de aseo quienes explican que:

Una de las preocupaciones comunes acerca de la entrada de operadores privados es que se presente un incremento desproporcionado de las tarifas. En Colombia el aumento de las tarifas ha estado ligado a la regulación tarifaria que rige para todos los prestadores, públicos y privados, y a las "tarifas contractuales" que se definen en el marco de un proceso licitatorio competitivo convocado por los municipios, al tiempo que se aplican los porcentajes de subsidios a usuarios de estratos bajos y los sobrepagos a los de estratos altos. Lo cierto es que en una muestra de 88 casos conformada por 57 empresas privadas y 39 públicas, incluidas las más grandes del país y muchas de las medianas, no se observaron diferencias sustanciales. (Martínez y Rozo, 2012 p.18)

Lo cierto es que aún hoy existen serias dificultades para "medir" la producción de residuos, de hecho se mide la cantidad dispuesta en Rellenos Sanitarios. Ello permitió que durante las dos décadas del nuevo modelo de prestación del servicio público de aseo, no se reconociera ni remunerara de manera directa la recolección y residuos reciclables recuperados de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público, recuperados por recicladores. Al contrario, "(...) un estudio reciente elaborado por la SSPD muestra que el cobro para los usuarios individuales se realiza sobre una base de producción de basura mucho mayor que la que efectivamente se recoge" (Tabarquino 2011, p.124)

La tarifa de aseo ha estado está muy por encima de los costos reales de prestación del servicio y ello se evidencia en los siguientes factores:

- Los estimativos de la producción de residuos a recolectar están por encima de la producción real.
- Según el Estudio Nacional de Reciclaje un balance a 2010 establece que la población recicladora recupera entre un 11 y un 16 % del total de los residuos, lo que se traduce en “ahorros” a la operación de recolección y transporte de los prestadores.
- Y la tarifa techo ha estado muy por encima de los costos reales de prestación, la competencia entre oferentes no ha surtido el efecto deseado en términos de reducción de costos y su consecuente reducción de precios.
- Según el Documento de Soporte técnico Decreto 320 de 2006, hubo indicios de una sobrestimación de los residuos generados por los usuarios residenciales para el cálculo de la tarifa; específicamente para el caso bogotano a 2006, se permitió que se asumiera el techo de producción por parte de la entidad regulatoria, de tal forma que se aplicó la medición de 120 kilogramos/mes por usuario residencial para el cálculo tarifario, cuando el cálculo de los residuos realmente dispuestos en el relleno sanitario Doña Juana por usuarios residenciales, pequeños y grandes generadores, correspondía a 92 kilogramos usuario/mes. (Y esta estructura tarifaria estuvo vigente hasta septiembre de 2011 en la ciudad de Bogotá). De hecho el mismo estudio afirma que “Bogotá debería tener una tarifa por tonelada que reflejara las economías escala de atender casi 4 veces el mercado del Área Metropolitana de Medellín [...en cambio...] el costo por tonelada de disposición final y tratamiento en Bogotá es casi el doble de una ciudad como Medellín [para 2006]”. (Documento de Soporte técnico Decreto 320 de 2006 p.43)

La narrativa aquí involucrada, asegura que de la mano las leyes de la competencia (regulada en este caso) llegarían la eficiencia, calidad, cobertura y economía del servicio para los usuarios. Ello ocurrió parcialmente, sin embargo y pese a la evidencia empírica relativa a las dificultades y sobrecostos para el suscriptor, derivados de la modalidad de “precio techo”; esta narrativa se resiste al cambio, al punto en que hoy en día, la resolución 720 de 2015 por medio de la cual se fija la estructura tarifaria para el servicio

de aseo, mantiene esta modalidad de fijación de precios para las empresas; quizás porque de esta manera “(...)aseguran y estabilizan los supuestos para la toma de decisiones frente a la alta incertidumbre, la complejidad y polarización” (Roe 2006, p.2) imbricada en la forma de medir y remunerar el modelo de recolección, transporte y enterramiento controlado de basuras en manos de empresas por acciones, ahora con una variable más: el aprovechamiento de residuos en manos de organizaciones de recicladores.

Sin ser cobijada por esta investigación, hay otra realidad que permite constatar la pervivencia de los factores promotores de política de naturaleza económica sobre aquellos ambientales y sociales: cuando la Corte Constitucional le exige a la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, que refleje en la estructura tarifaria la forma en que deben ser remunerados los servicios de recolección transporte y aprovechamiento de residuos reciclables, ella reproduce “literalmente” la postura que esgrimiera la Asociación Nacional de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos ANDESCO: Este parte de la lectura estricta según la cual de realizarse las actividades de recolección transporte y aprovechamiento estas no pueden representar un costo mayor del que el suscriptor ya paga por el servicio de recolección transporte y enterramiento de basuras:

Para determinar el precio se debe abordar la problemática estableciendo cuál es la tecnología de referencia que se debe emplear para la recolección de los residuos y su tratamiento. Para esto existen dos alternativas, 1) realizar un costeo de las actividades de recolección y procesamiento del material reciclable o 2) darle un tratamiento de servicio sustituto al servicio ordinario de aseo. (ANDESCO 2012, p.52) (Numeración fuera del texto original)

Si se opta por la primera alternativa para determinar el precio al que se remunera la actividad, y éste resulta ser más costoso que la recolección de los residuos ordinarios, se estaría dejando a un lado el criterio de eficiencia económica a la luz de los usuarios, y se estaría incentivando una oferta artificial del servicio. En efecto, los usuarios tendrían un incentivo económico totalmente contrario al que se requiere promover, puesto que su tarifa aumentaría en la medida que se aprovecharan sus residuos.

Si por el contrario, resulta que la recolección selectiva tiene un costo inferior a la recolección del servicio ordinario, debería ser ésta la tecnología de referencia para determinar los costos de referencia en el servicio de aseo.

Se debe definir entonces, cuales son las actividades que sustituye el servicio de aprovechamiento, es decir que se limita a la recolección de los residuos o incluyen igualmente la disposición final de los residuos al reingresarlos a la cadena productiva. (ANDESCO 2012, p.52)

La primera alternativa significaría medir los costos reales en los que incurrirían los prestadores (recicladores en este caso) del servicio de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos, y habría que tenerse en cuenta que estos costos serían más elevados que los de recolección de basura, dado que primero debe ser “recuperado” de las bolsas dispuestas en el espacio público, mas aun en ausencia de prácticas de separación en la fuente por parte de los usuarios; en segundo lugar no se puede mezclar ni compactar el material reciclable sin que este pierda sus propiedades fisicoquímicas y por tanto su potencial de aprovechamiento

La segunda alternativa lo que hace básicamente es valorar la remuneración del servicio de recolección transporte y aprovechamiento, por los costos que le “evita” al servicio de recolección, transporte y enterramiento de basura. En palabras de Silvio Ruiz, líder reciclador: “(...) es como si yo hiciera sopa y me pagaran como si yo hiciera tinto”

En Resumen

La lógica tarifaria evidencia los anuncios de esta narrativa: la eficiencia y calidad de los servicios públicos vendrán de la mano de la lógica de libre competencia

Las empresas por acciones son la figura privilegiada para cumplir esta tarea con eficiencia. El monopolio estatal en todo sentido, pero en particular en la prestación de servicios públicos es ineficiente y nocivo.

El "factor financiero como promotor de política" cobró tal importancia que el servicio se estructuró no solo sobre la sostenibilidad, sino sobre la "rentabilidad" del mismo; ello cimentado no solo en una visión compartida del lo que debería garantizar el servicio (área limpia) sino de su forma de medición: la cantidad de residuos dispuestos en el relleno, lo que desincentivó otras alternativas de manejo de residuos como el aprovechamiento, y la falta de incentivos a la responsabilidad del usuario.

De hecho la modalidad de establecimiento de precios bajo la lógica de "precios techo" suponía que los empresarios del aseo competirían por debajo de él, ofreciendo mejores precios a los usuarios, lo que en términos reales no ocurrió entonces ni ahora: según el informe de la CRA 2011 el 78 % de los prestadores de aseo se acogieron al cobro máximo permitido por la ley, cobro que estaba por encima de sus costos reales de prestación del servicio.

La no importancia real de factores promotores de política de naturaleza ambiental se constata en la ausencia de indicadores para medir los costos ambientales del servicio de aseo tal y como esa realizándose.

2.2.4 Conclusiones sobre la normativa nacional del servicio de aseo como narrativa.

La historia de la prestación del servicio público de aseo en Colombia bien puede dividirse en cuatro periodos o etapas.

Una primera, que por falta de registros será definida desde finales del siglo XIX y finaliza en la década de 1940, se caracteriza por el hecho de que las basuras como problema y su solución atendieron a prácticas mitigatorias por parte de las autoridades, sin que ello significara su posicionamiento en la agenda pública y política municipal, con relativa ausencia de directrices normativas e institucionales a nivel nacional. Los sistemas de aseo, si es que se les puede llamar así, consistían en la contratación de actividades de recolección de residuos hechas a privados, o la recolección por mandato de la autoridad municipal; y su disposición en ríos, quebradas y zonas aledañas al municipio donde eran vertidos a cielo abierto.

Este periodo se caracteriza por una “incomprensión” del problema público en cuestión, si ocuparse siquiera de una análisis de causa – efecto, sino mitigando las manifestaciones del mismo.

Una segunda etapa, que bien podría iniciarse en la década de 1950 y culmina a principios de 1980. Se caracteriza por el inicio del crecimiento demográfico y espacial significativo de los municipios, y con él un aumento en la cantidad de desechos, al punto de evidenciarse la necesidad de comprender mejor el problema y establecer unos mínimos institucionales para resolverlo. Así, las crecientes ciudades, en particular Bogotá deben hacer frente a los problemas derivados de la mala presentación de los mismos en aceras y potreros, así como de la ineficiencia de los sistemas de recolección; ambos problemas causantes a su vez de externalidades sanitarias y de salud.

La creciente complejización del problema forzaron su ingreso en la agenda política, que debió realizar las primeras aproximaciones “investigativas” para establecer una “lectura” del problema y por tanto una plataforma para las decisiones. Así las cosas

fue preciso establecer un sistema que garantizara la recolección, ello significó definir quién recoge y como recoge los residuos en las calles para garantizar que estos no generen problemas sanitarios y de salud en el espacio público urbano.

Otros aspectos relativos a “quien” presta y “como” se sostiene este servicio son solucionados desde el enfoque gubernamental de “Estado Benefactor” en el que se enmarco el país hasta mediados de la década del 80, ello significó que los costos de recolección de basuras y vertimiento a cielo abierto corrían por cuenta del Estado.

En este orden de ideas se puede afirmar que no hay para entonces múltiples actores en el escenario, pues la comprensión del problema público de los residuos se establece desde el Estado al igual que las soluciones, y hay una casi nula aprehensión de las responsabilidades ligadas a otros actores; hay que aclarar que dichos actores si existen (ciudadanos generados de residuos, recicladores en los nacientes vertederos de residuos entre otros) pero no están articulados en torno a un debate “público” sobre el manejo de residuos.

En este marco el servicio de aseo es prestado por el Estado a través de la naciente institucionalidad ligada al sector Salud, y paulatinamente queda en cabeza de sus municipios.

En términos normativos hay una clara influencia de enfoques sanitaristas, que priorizan la “prevención y mitigación” de impactos a la salud y al ambiente urbano, derivados de los residuos.

Dos realidades signan este periodo: la creciente complejización del problema de residuos en composición, cantidad y mala presentación de los mismos en el espacio público, tuvieron como respuesta una institucionalidad prestadora del servicio desde el Estado “rezagada” y no “sostenible”; por lo menos así lo demuestra el caso bogotano.

El tercer periodo bien puede asignarse a la transformación de la naturaleza del Estado comienza en la década del 80 pero se consolida en los años 90, cuando Colombia acata las orientaciones contenidas entre otros en el Consenso de Washington, que abogaban por reemplazar el Estado Benefactor y su ineficiencia en la gestión de servicios públicos, por un Estado Regulador, el cual debía reducirse en términos de burocracia e

injerencia en varios aspectos públicos, para dejar que la lógica de mercado y la libre competencia introdujeran parámetros de eficiencia, rentabilidad y calidad.

Específicamente se busco frenar la intervención monopólica del Estado en la provisión de servicios públicos, y dejar en el mercado regulado la provisión de los servicios, de tal forma que el Estado se limitara a regular la prestación y garantizarla mediante el concurso de terceros de naturaleza empresarial.

Estas grandes transformaciones se acuñaron sobretodo en la Constitución Política de 1991, y las leyes que de ella se derivaron en materia de servicios públicos y medioambiente.

A partir de aquí se consolida una visión específica del problema público de los residuos, y un modelo concreto de solución: El problema iniciaba con la presentación de los residuos por parte de los generadores (no había referencia alguna al consumo, ni a la producción o importación de bienes), y estaba constituido por las externalidades derivadas de las basuras en espacio público. Institucionalmente se le quita al área de Salud la responsabilidad del servicio de aseo, se crea una institucionalidad específica para brindar las orientaciones de política a nivel nacional y se crean marcos regulatorios tanto operativos como financieros. Esta concepción del “problema” del tubo para allá”, y no como un problema de la cadena de consumo desecho y reciclaje, se materializa en el hecho de que en Colombia en materia de residuos, nos regula una ley de servicios públicos, y se cuenta con una ley de residuos.

La caracterización del problema permitió identificar fases de solución del mismo: la primera de ellas abarcaba la recolección y transporte de los residuos dispuestos en espacio público, la segunda consistió en la disposición final, que otrora se hiciera en vertederos a cielo abierto. En este periodo se introduce la figura de enterramiento controlado de los residuos como “único” medio de neutralización de los mismos en la modalidad de relleno sanitario.

Pero el aspecto más importante de este periodo fue la consolidación de la preferencia de las empresas por acciones como personas prestadoras del servicio público de aseo, de tal forma que la prestación directa por los municipios mutó en la creación de

la figura de Empresa Industrial y Comercial del Estado, así como en la aparición de empresas privadas prestadoras del servicio de aseo.

Estas “personas prestadoras” entraban en un régimen de libertad regulada de tal forma que el Estado, mediante una institucionalidad específica, definiría la regulación tarifaria y operativa que regiría la prestación del servicio, y los oferentes competirían mediante sus propuesta de oferta, para hacerse a la prestación en determinado municipio, o área municipal (cuando se tratase de áreas de servicio exclusivo), o de acaparar la mayor cantidad de usuarios del servicio a ser entendidos desde ahora como clientes de la empresa.

La gran narrativa hegemónica derivada de este periodo los constituye la creencia de que la eficiencia y calidad del servicio de aseo (y en general de los servicios públicos) se encuentra no en la prestación monopólica estatal, sino en el concurso de terceros bajo leyes de competencia.

Estos terceros como se dijo anteriormente hacen parte de otra narrativa hegemónica alineada con la anteriormente expuesta: son las empresas por acciones las figuras más “eficientes” y adecuadas para prestar los servicios públicos. Lo que de plano restringía otras figuras legales de personas prestadoras tales como los municipios de manera directa, o las comunidades organizadas, dejándoles aquellos contextos municipales que no son atractivos económicamente para las empresas por acciones y el mercado de prestación del servicio público de aseo, tal y como lo manifiesta el Ministerio de Minas y energía por la controversia con recicladores sobre “personas prestadoras de servicios públicos” cuando afirma que el numeral 15.4 de la ley 142 de 1994 al definir que las comunidades se podrán organizar para prestar servicio público en municipios de menos de 8000 suscriptores...

(...) lo que hace (...) es reconocer una realidad, consistente en que no en todas las zonas del país habrá interés de los particulares en prestar los servicios públicos porque no existe el mercado suficiente para prestarlos, por lo que el Estado pretende aprovechar las estructuras sociales existentes en las realidades municipales y rurales para que ellos sean los gestores con el apoyo del Estado a través de sus diferentes entidades en la prestación de los servicios públicos. (Ministerio de Minas y Energía citado por Corte Constitucional en Sentencia C 741 de 2003, Intervenciones)

La exclusión de personas prestadoras de servicios públicos diferentes a las “empresas por acciones “ no solo se dio desde grandes directrices de políticas contenidas en las leyes y decretos nacionales, sino también se materializó en los requisitos técnicos económicos y de experiencia en las licitaciones públicas para concursar por la prestación del servicio. Esto será abordado en capítulos posteriores.

Este periodo cuenta con importantes avances derivados del ejercicio mismo de la prestación del servicio y sus aprendizajes; de allí que el marco normativo se enriquezca significativamente en aspectos técnicos y financieros, que reflejaban a su vez una mayor aprehensión e información de lo que significaba la prestación del servicio por parte de los entes reguladores; aunque frente a este respecto valga decir que han sido las empresas (públicas, privadas o mixtas) quienes han tenido un real conocimiento de las particularidades operativas y económicas de la prestación del servicio, y ello ha redundado en que la búsqueda de eficiencias mediante la competencia de oferentes no haya dado los resultados económicos esperados, que si aquellos relativos a la cobertura y frecuencia de prestación de la recolecta de residuos.

De hecho la regulación tarifaria por un sistema de precio techo pretendió que las empresas prestadoras compitieran ofreciendo economías a los usuarios por debajo del precio máximo fijado por la autoridad regulatoria; pero dada la naturaleza misma del servicio, y las relaciones oligopólicas de las empresas prestadoras, les fue posible acogerse al precio techo, y que la tarifa de aseo no reflejara los costos reales de prestación del servicio.

Dado que en un principio se pago por tonelada recolectada y dispuesta, y aun cuando se implemento el área limpia como criterio de cumplimiento del servicio, este modelo encontró en la producción de basura, y no en su reducción, su rentabilidad, siendo un modelo contrario a toda orientación ambiental y sostenible frente al manejo de residuos.

Ello desestimuló toda iniciativa pública por implementar alternativas a la disposición final tales como el reciclaje como forma de aprovechamiento de residuos, quedando este en mano de la cadena de valor del reciclaje iniciada por los recicladores.

El modelo de manejo de residuos, no ha garantizado prácticas de segregación de residuos en la fuente de producción entre otros aspectos porque no hay incentivo para ello. De hecho, la inexistencia de hábitos de separación en la fuente (ni de iniciativas reales que los promovieran) es una de las evidencias de un modelo que no asigna responsabilidades a ningún actor de la cadena de manejo de residuos, salvo asegurar “área limpia” por parte de las empresas de aseo.

La lógica económica de remuneración de este servicio permite ratificar esta afirmación. Los costos de recolección, transporte y disposición final son transferidos a los usuarios mediante una tarifa mensual, esta tarifa es diferente para sectores domiciliarios y sectores comerciales e industriales; quienes a su vez se dividen en gran productor y pequeño productos de residuos. Y es así como en Bogotá, así como en la mayoría de los municipios, los operadores de transporte y recolección de basuras no deben pagar al municipio por la disposición final en el relleno sanitario, estos costos van incluidos en la tarifa de aseo y se le cargan a los suscriptores del servicio. De esta forma no hay un incentivo real para disminución en la producción de residuos para el proveedor del servicio de colecta, y por tanto no hay incentivos para el aprovechamiento. En este círculo vicioso tipologizado por Sheinberg (2012), la cantidad que se dispone en relleno se convierte en unidad de medida para los balances de masas de residuos en la ciudad, y el negocio reside en establecer unos costos promedio “por arriba” de los costos reales y proyectarlos como tarifa techo; mas residuos no implican para el operador de aseo ningún costo en la disposición final, por tanto no hay ningún interés en buscar alternativas al enterramiento controlado. Estos costos se le cargan, como se dijo al suscriptor.

De manera armónica con la noción antes presentada de "factores promotores (o controladores) de las políticas" (policy drivers), se podría decir que la forma en que los residuos se han problematizado desde las administraciones nacionales y municipales, ha respondido a factores relacionados con la salud pública, pero sobretodo por factores financieros de sostenibilidad y/o rentabilidad económica de la provisión del servicio.

Esta situación está ligada a la poca importancia que tienen los factores ambientales en la ecuación, en la revista ANDESCO # 24 se advierte sobre el desincentivo que representaría el aprovechamiento de residuos si se tratase del mantenimiento de las economías de escala derivadas de la actividades de recolección, transporte y enterramiento de basuras tal y como se ha hecho hasta ahora.

Desde la perspectiva del operador del servicio de recolección de residuos ordinarios se debe tener en cuenta el efecto de la disminución de los residuos que se presentan para recolección. En efecto, el costo de recoger una tonelada está directamente relacionado con el tiempo de cada uno de los viajes, y si la cantidad de residuos que se presenta es cada vez menor, el costo unitario de recoger una tonelada será necesariamente superior. (ANDESCO 2012, p.52)

El modelo aun hoy mantiene esta lógica en su estructura, que se puede reflejar en la siguiente premisa: a más basura recolectada, transportada y enterrada menos costo para los usuarios.

Por ello, pese a las alternativas constitucionales de organización comunitaria para la prestación de servicios, (Organizaciones autorizadas) la ley que regula la prestación de servicios públicos en Colombia y los decretos reglamentarios del servicio de aseo, han privilegiado mediante los condicionantes técnicos a cumplir, la figura de empresas por acciones como prestadoras de servicios públicos y su escogencia por licitación en el caso de áreas de servicio exclusivo.

Estas decisiones invisibilizaron por décadas otras formas de manejo de residuos, asociadas al aprovechamiento, y agenciadas por sectores informales como lo son los recicladores.

Estos han aparecido paulatinamente en la agenda política, ello debido a dos factores: las acciones de exigencia de derechos que desde una perspectiva de inclusión social han obligado a autoridades distritales y nacionales a “ver” y “reconocer” la existencia de los recicladores, y la segunda a las crisis sanitarias del modelo de enterramiento controlado de residuos, que han demostrado la necesidad de implementar “alternativas” a la disposición final, entre ellas el reciclaje, que en términos prácticos no necesariamente implica reconocimiento de recicladores.

Por esta razón y como se verá en el tercer capítulo la acción de exigencia e incidencia en política pública de los recicladores, marca la cuarta etapa de la historia del servicio de aseo, y empieza en 2002 teniendo su punto culmen la coyuntura actual del manejo de residuos en el país.

2.3. Segunda parte del segundo capítulo: El servicio de aseo en la ciudad de Bogotá (1994 – 2011)

El marco normativo anterior ha tenido una relación directa con la evolución de la prestación del servicio de aseo; en ocasiones, la realidad bogotana de producción y manejo de residuos ha dado la pauta para normativa nacional, la mayoría de las veces, las orientaciones de política se ven reflejadas en los esquemas de prestación del servicio en el Distrito. Y dado que este ha sido el escenario de controversia y polarización sobre el servicio público, el aprovechamiento y reciclaje de residuos y el rol de la población recicladora, se hace preciso ahora retomar la evolución histórica del servicio de aseo en Bogotá, con su normativa local, los planes programas y proyectos que la han materializado, así como los hitos operativos del mismo. Al igual que en la sección anterior, es estratégico presentar una línea de tiempo que permita ver la evolución de la normativa distrital así como de los planes programas y proyectos que la materializan en la realidad.

2.3.1 Períodos de transición del servicio público de aseo en Bogotá

Tabla 2 Períodos de transición del servicio público de aseo en Bogotá

Periodo	Evento	Objetivo	Resultado
1958-1988	Creación y operación de la EDIS, empresa pública y prestadora única del servicio de aseo.	Establecer una entidad pública de aseo que garantice una adecuada prestación al Distrito. Inicialmente, aseo fue financiado por los impuestos prediales (20%) y de industria y comercio (5%).	Servicio de aseo formal y Estatal

1970	Introducción de la Tarifa de Aseo.	Cobrar a los usuarios los costos reales de la prestación a fin de garantizar la viabilidad económica del servicio.	Facturación del aseo <i>con</i> el acueducto para garantizar la cancelación de los dos servicios a tiempo. Nota: En 1989, casi 20 años después de la introducción de la tarifa de aseo, la EAAB le cobró a menos la mitad de los usuarios por el servicio de aseo.
1988	Decreto 888 de octubre de 1988,	Declaratoria de emergencia social y de servicios en la ciudad.	Desarrollo de medidas inmediatas para hacer frente a la urgencia sanitaria.
1989	Establecimiento del Relleno Sanitario de Doña Juana	Contar con un sitio para la disposición adecuada de los desechos.	Operación del relleno sanitario con las técnicas de ingeniería más modernas en este momento.
1989 – 1994	Iniciación y ampliación del proceso de privatización de servicio de aseo en Bogotá.	Reducir el área de prestación de la EDIS y contratar empresas privadas para cubrir ciertas zonas de la Ciudad y mejorar la cobertura, calidad y eficiencia del servicio. Nota: El sistema de retribución a las empresas privadas se basó en "Pago por Tonelada Recogida".	Ampliación de la cobertura de prestación a un 100% de la ciudad, con un aumento en el costo de aseo. Con el sistema de pago por tonelada, el Distrito logró que la mayoría de los desechos presentados por recolección fueran recogidos y que se generaran los primeros datos sobre la disposición de desechos en Bogotá.
1994-1999	Privatización del servicio de aseo en Bogotá en un 100%.	Liquidar a la EDIS por altos costos de operación en comparación con el sector privado. Mediante el Acuerdo Distrital No. 41 de 1993 del Concejo de Bogotá se liquida la EDIS	Selección, mediante licitación pública, de las empresas para la prestación del servicio de aseo, quienes lograron un servicio de calidad pero con aumentos en los costos de aseo.
1994	Creación de la ECSA (la Empresa Comercializadora del Servicio de Aseo),	Pasar a la ECSA la facturación del servicio de aseo y acueducto para actualizar el sistema de cobro.	Actualización del sistema de cobro para garantizar que la mayoría de los beneficiarios también pagaran el servicio.

	Decreto Distrital 782 de 1994, del Alcalde Mayor	Creación de la UESP Unidad Especial de Servicios Públicos, sus tareas consistieron en administrar, regular y monitorear la prestación del servicio de aseo a nivel Distrital, agregándole lo relativo a cementerios, hornos crematorios, plazas de mercados y galerías comerciales.	Fue la primera instancia municipal diseñada para gestionar la prestación del servicio de aseo de manera exclusiva.
		Se crea en Bogotá la ECSA, Empresa Comercializadora del Servicio de Aseo,	Se transfiere a la ECSA la facturación del servicio de aseo y acueducto para actualizar el sistema de cobro.
1997	Derrumbe de un millón de toneladas del Relleno Sanitario de Doña Juana	Esta situación demuestra la dependencia del distrito de una única forma de disposición final de residuos, y la inexistencia de alternativas de naturaleza pública al manejo de residuos.	Nueva declaratoria de emergencia Sanitaria, desarrollo de los Términos de Referencia de una investigación que diagnosticara e inventariara las alternativas al problema de residuos en la ciudad.
1999	Prorroga de los Contratos	Postergar la nueva licitación hasta la formulación de las nuevas políticas de aseo.	Ampliación del servicio para incluir el mantenimiento de los espacios verdes.
1998 - 2000	Contratación de la UT Fictchner/ Cidep y formulación de un documento de orientaciones de Política de aseo, denominado Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos.	Formular un Plan Maestro para el Manejo Integral de los Desechos de Bogotá, en respuesta a la emergencia que se presentó en el Relleno Sanitario Doña Juana, causado por el deslizamiento de 800.000 toneladas de desechos.	Se propuso entre otras cosas que el reciclaje sea uno de los pilares centrales del manejo integral de los desechos, incorporándolo al servicio público de aseo en Bogotá.
2001	Formulación de los términos de referencia para la contratación del servicio de aseo.	Definir las nuevas políticas de aseo adoptadas por el Distrito, que se debe reflejar en los términos de referencia para la siguiente licitación.	

2002	Licitación 001 para la contratación del servicio de recolección y transporte, por parte de la UESP, en Bogotá	Entregar la prestación del servicio de aseo por 8 años atendiendo a la resolución tarifaria 151 de 2001 y a los resultados del primer Plan Maestro de Manejo de residuos (2000)	<p>Se concede por un nuevo período el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, incluyendo unas rutas selectivas para la recolección de material reciclable una vez inicie operaciones el Sistema Operativo de Reciclaje.</p> <p>El sistema de libre entrada, con unos requerimientos financieros inaccesibles a la población recicladora, descarta cualquier posibilidad de su participación en la licitación.</p> <p>Se introduce la lógica de área limpia</p>
	Resolución UESP 113 de 2002	Definir la operatividad de la recolección de materiales reciclables.	Define que El servicio de recolección selectiva domiciliaria o de residuos aprovechables será realizado por el concesionario de aseo, mediante un sistema manual o mecanizado, con vehículos apropiados e independientes a los del sistema de recolección de residuos no aprovechables, en las zonas de reciclaje en que se ha dividido la ciudad
	Acción de tutela interpuesta por Nohra Padilla y Silvio Ruiz en representación del la ARB contra la UESP, debido al proceso licitatorio 01 de 2002 (RBL).	Detener la licitación por considerar que vulnera entre otros el derecho al trabajo de los recicladores en Bogotá	La ARB considero que se habían vulnerado sus Derechos Fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la actuación de buena fe por la apertura y contenidos de la Licitación Pública para el servicio de RBL.

	Formulación del Sistema Operativo de Reciclaje SOR, por parte de la UESP.	Con base en las orientaciones del PMIRS se buscaba disminuir los volúmenes de residuos sólidos que estarían llegando al Relleno Sanitario Doña Juana, mediante el mejoramiento del funcionamiento de la cadena del reciclaje	El resultado final era la formalización (transformación) total de la cadena de reciclaje, mediante el establecimiento de infraestructuras de naturaleza pública alternadas con privadas. Esta propuesta no fue desarrollada, pero mutó en el Programa Distrital de Reciclaje en 2006.
2003	Código de Policía de Bogotá, Acuerdo 79 del Concejo de Bogotá	Los (Arts. 83 y 84) convierten en un deber la separación en la fuente de los residuos sólidos aprovechables, y se prohíbe la actividad del reciclaje en el espacio público.	Como medida punitiva castiga el trabajo de los recicladores pero resulta inefectiva garantizado la adecuada presentación de los residuos por parte de la ciudadanía
	Convenio UESP – DANE: caracterización población recicladora en Bogotá	Se realiza un primer acercamiento cuantitativo a la población recicladora en la ciudad, si bien no se trata de un censo arroja importante información para la toma de decisiones sobre esta población.	Este estudio arrojó la existencia de 8.479 recicladores asentados y el total de personas que dependían de esta actividad es de 21.676, promediando el número de integrantes por hogar en 5. (Pg 10 DANE 2003).
	Decreto 510 de 2003, de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Derivado de la sentencia 355 de 2003, que declara inexecutable el Art. 98 de la ley 769 de 2003, este decreto reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal (registro, requisitos, restricciones, multas y sanciones, y acreditación).	No da cumplimiento a la sentencia c 355 de 2003 en tanto solo regula la circulación de los Vehículos de Tracción Animal en términos de vías, horarios y condiciones de circulación
	Sentencia T-724 de la Corte Constitucional, frente a las acciones de tutela instauradas por la ARB a la licitación 001 de la UESP	Se reconocen como válidos los argumentos del gremio de recicladores para cuestionar la primera licitación del servicio de aseo, por su carácter excluyente e inconstitucional. Esta sentencia exhorta también al Concejo de Bogotá, para que incluya acciones afirmativas a favor de los grupos marginados o discriminados de la ciudad.	Frente a la imposibilidad de dar marcha atrás a una concesión ya asignada, la sentencia sienta un precedente. Concede el amparo a los derechos fundamentales de los recicladores y previene a la UESP para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de los servicios de aseo.

	Acuerdo 114 del Concejo de Bogotá 2003	En respuesta a la sentencia t 724, el Concejo de Bogotá desarrollo este acuerdo, buscando impulsar en las entidades distritales el aprovechamiento eficiente de residuos sólidos, y su nexo con las organizaciones de recicladores.	Iría de la mano del decreto distrital 400 pero se concretaría hasta 2007 con el acuerdo 287 de acciones afirmativas a favor de la población recicladora.
2004	Acuerdo 250 del Concejo de Bogotá	Se oficializó el Sistema Operativo de Reciclaje (SOR), integrado por la política de selección en la fuente, reciclaje y disposición final de residuos sólidos, por la política sobre los derechos y la promoción de los Recicladores de Bogotá y por la política sobre la cultura ciudadana sobre el reciclaje.	
	Plan de desarrollo 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia"	Incluye el Proyecto 245 – Programa Distrital de Reciclaje –	Este fue reformulado dos años más tarde y definió como componentes: educación en separación en la fuente, ruta selectiva, centros o parques de reciclaje e inclusión social a recicladores de oficio.
	Decreto Distrital 190	Definición de lineamientos de Ordenamiento Territorial que cobijaban al servicio público de aseo	El Plan de Ordenamiento Territorial POT definió las infraestructuras que debían desarrollarse para cada proceso que componía el Servicio Público de Aseo, incluyendo el aprovechamiento
	Resolución 132 de 2004	Se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos	La ciudad contó con su primer instrumento de planeación del manejo de residuos.
	Decreto 400 de 2004, Alcaldía Mayor de Bogotá	Por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales"	Este decreto instauro la separación de residuos en las entidades públicas y su entrega del material reciclable a las organizaciones de recicladores, fue reforzado dos años más tarde por la directiva 009 de 2006

2005	Convenio marco de cooperación SENA UAESP 078	Convenio para la formación y el acompañamiento en el trabajo a recicladores.	Si bien está inscrito dentro del Programa Distrital de Reciclaje se menciona aquí pues se convirtió en plataforma de una de las acciones más sólidas desarrolladas por el gobierno a favor de los recicladores.
2006	Decreto 320 de 2006	Se adoptó el Plan Maestro para El Manejo Integral de Residuos Sólidos PMIRS	Se elaboró un documento guía de políticas de mediano y largo plazo articulado a otros servicios públicos y al Plan de Ordenamiento Territorial.
	Directiva 009 de 2006	Adopta la modalidad de apoyo directo a las organizaciones de recicladores por parte de las entidades del Distrito.	Exige a las entidades del gobierno distrital la elaboración de un Plan de Acción Interno PAI, dirigido al establecimiento de esquemas de reciclaje y entrega de residuos a las organizaciones de recicladores.
	Acuerdo 257 del concejo de Bogotá	En el marco de la reestructuración institucional del distrito la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, se transforma en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP),	Debe garantizar la prestación coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte y disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y servicio de alumbrado público
2007	Acuerdo 287 de 2007	“Por el cual se establecen lineamientos para aplicar las acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de la gestión y manejo integral de los residuos sólidos”	Finalmente el Concejo de Bogotá acata lo sugerido en la sentencia T-724 de 2002, con relación a reglamentar las acciones afirmativas a favor de la población recicladora
	Decreto 620 de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Mediante el cual se adoptaron las normas urbanísticas y arquitectónicas para la regularización y construcción de las infraestructuras, equipamientos y mobiliario urbano vinculados al Sistema General de Residuos Sólidos	Más adelante sería complementado con el decreto 456 de 2010, siendo este materia de tensión entre recicladores, bodegueros y el Distrito.

	Plan de desarrollo distrital "Bogotá positiva"	Proyecto 584 "Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región",	Este reorientaría al Programa Distrital de Reciclaje
2004/ 2011	Programa Distrital de Reciclaje	Iniciado en 2004, como el proyecto 245 del plan de desarrollo Bogotá si Indiferencia, se extendió hasta 2011.	Se convirtió en repositorio de las iniciativas relacionadas con el aprovechamiento y con la población recicladora.
2010	Licitación Pública No. 001 de 2010 en Bogotá Relleno Sanitario de Doña Juana	Por medio de la cual se buscó contratar la modalidad de concesión Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá.	
	Solicitud de incidente de desacato interpuesta por Nohra Padilla Herrera, en representación de la Asociación de Recicladores de Bogotá, frente al incumplimiento de la Sentencia T724 de 2003, en relación con la Licitación Pública No. 001 de 2010	Se argumentó que dicha licitación no incluía las directrices definidas por la sentencia t 724 de 2003 con relación al desarrollo de acciones afirmativas a favor de la población recicladora y su inclusión en el manejo público de los residuos	

	<u>Auto 268 de 2010 de la Honorable Corte Constitucional</u>	<u>Se dio la razón a los recicladores y se ordenó a la UAESP establecer criterios de habilitación y de calificación de las propuestas, de tal forma que como Requisito Habilitante los proponentes se deban presentar conformados con una organización de segundo nivel de recicladores de Bogotá. Y que como Criterios de Calificación se de participación accionaria de la organización de segundo nivel dentro del proponente, así como la vinculación de mano de obra recicladora en dicho aprovechamiento.</u>	
2010	Decreto Distrital 456 DE 2010 de la Alcaldía Mayor de Bogotá	Decreto complementa el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos mediante la adopción de las normas urbanísticas y arquitectónicas para la implantación y regularización de bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos, no afectas al servicio público de aseo, en el Distrito Capital.	Su aplicación prácticamente eliminaba al 90 % de las bodegas de la ciudad, se inicia una pugna por el derecho al trabajo y la defensa de la cadena de valor del reciclaje.
	Convenio UAESP –Universidad Javeriana para el desarrollo del Censo de recicladores de Bogotá	Este censo cobijó no solo a recicladores sino también a bodegas de reciclaje	Arrojó un resultado de 11.104 recicladores de oficio y 1.266 bodegas.
2011	Apertura de la Licitación Pública 001 de 2011 por parte de la UAESP, en Bogotá	Por la cual se concede “(...) bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, 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”	

	<p>La representante de la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá (ARB), instauró ante la Corte Constitucional una solicitud de cumplimiento de la sentencia T-724 de 2003 y del Auto 268 de 2010,</p>	<p>Considero que la licitación 001 de 2011 no respondía a las orientaciones contenidas en las sentencias antes mencionadas respecto a la inclusión de población recicladora.</p>
	<p><u>Se expide el Auto 275 de 2011 por parte de la Honorable Corte Constitucional</u></p>	<p><u>Mediante el cual se le da la razón a los recicladores, se deja sin efecto la licitación en cuestión, y se pide a la alcaldía mayor en cabeza de la UAESP, que el desarrollo de las acciones afirmativas a favor de esta población redunde en su reconocimiento y remuneración como prestadores del servicio público de recolección transporte y aprovechamiento de residuos. Se exhorta a la CRA a que esto se vea reflejado en la formula tarifaria en revisión.</u></p>

(Parra 2016)¹²

¹² Cuadro elaborado por Parra 2016, basado en “tabla de Impacto del Plan Maestro en el Reciclaje Popular” (Silvestre 2004)

2.3.2 Evolución del servicio de aseo

En la siguiente sección se describirán generalidades de cómo ha funcionado el servicio de aseo público, y cómo se fueron dando importantes cambios a medida que los residuos generados en la ciudad aumentan y se imponen nuevos retos y desafíos para la sostenibilidad del modelo imperante.

A manera de antecedentes es preciso retomar diciendo que dos hechos claves se dieron en la década de los noventa para el servicio de aseo en Bogotá: se terminó de consolidar un modelo de privatización en 1994 que cubría toda el área urbana de Bogotá, liquidando la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS); y en 1997 el derrumbe del Relleno Sanitario Doña Juana (RSDJ) cuestiona el modelo implementado hasta el momento, y surge la necesidad de contar con una política orientadora que establezca un cambio.

2.3.2.1 El proceso de Privatización del servicio de aseo

El gobierno Distrital justificado en la crisis sanitaria de 1988 y la declaratoria de estado de emergencia social, sanitaria y de servicios públicos en la ciudad, tomó la decisión de privatizar la recolección y transporte de residuos ante los problemas de eficiencia de la EDIS. Estos cubrieron entonces el 40% del servicio en la ciudad. Según Silvestre (2004) La magnitud de las fallas en la prestación del servicio llegó a tal extremo, que el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 888 de octubre de 1988, declarando una emergencia social y de servicios en la ciudad por el mal estado de higiene urbana. Una situación semejante ocurrió en 1991, lo que justificó la ampliación del área de prestación de los privados al 60% del área de la ciudad.

Para 1989 se culmina el proceso de cierre de los botaderos a cielo abierto en la ciudad, y empieza a funcionar como alternativa para la disposición final el Relleno Sanitario de “Doña Juana”. El cambio a esta modalidad de disposición final significó la definitiva expulsión de los recicladores que vivían en los vertederos, a las calles,

incrementando así la presión por la recuperación de los residuos reciclables dispuestos en espacio público, no solo entre recicladores sino también con los operarios de la EDIS.

Desde los orígenes de la empresa, los operarios de la EDIS encontraron en la recolección de residuos sólidos reciclables un buen complemento a sus ingresos; pese a las dificultades que esta actividad generaba para la recolección por el tiempo que consumía y no obstante el que la empresa le prohibiera a los trabajadores reciclar, hasta la liquidación, ellos nunca abandonaron esa práctica, convirtiéndose en un competidor poderoso para los recicladores populares de entonces; según Parra (2010) incluso algunos recicladores recuerdan a la EDIS con profunda amargura: “fue una guerra la que tuvimos con ellos por el reciclaje” recuerda un reciclador de Usaquén.”

No obstante según Pinzón (2005) también hay evidencia de un importante proceso de acercamiento del sindicato de trabajadores de la EDIS con la población recicladora organizada, dirigido a la resolución de los conflictos por el material y brindar algún apoyo organizativo, los representantes de las nascentes organizaciones de recicladores si bien aceptan la invitación insisten en que los operarios deben dejar de “reciclar” pues ellos tienen su sueldo como trabajadores, y al hacerlo le quitan “el pan” a los recicladores. Como se dijo anteriormente, los trabajadores de la EDIS nunca acataron esta sugerencia; a manera de adelanto es importante decir que los problemas derivados de estas prácticas por parte de los operarios de la EDIS en términos de “eficiencia” en la recolección de basuras, llevaron a que en la licitación del 94 se prohibiera a los consorcios el reciclaje.

Inicialmente, durante esta transición, se le asignó a la EDIS la zona más amplia de prestación, dicha distribución se reajustó en parte por la crisis sanitaria del 91, que guardaba correlación con los resultados del “periodo de prueba” o competencia entre privados y público. Las comparaciones entre las entidades de prestación del servicio de aseo observó factores tales como

“(…) el costo por tonelada de basura recolectada y dispuesta en el Relleno Sanitario, la cobertura del servicio, el equipamiento tecnológico en relación con la eficiencia del servicio entre otros; [...] La EDIS no estaba en condiciones de prestar un servicio de aseo equivalente, en calidad y eficiencia, al logrado por sus competidores, debido no sólo a las altas tasas de inoperatividad por la obsolescencia de sus equipos, sino porque contaba con un mayor número de

empleados y un menor número de equipos que las empresas del sector privado".
(Parra 2010)

Jaime Castro, el entonces alcalde se pronunció ratificando esta situación de crisis señaló que:

"(...) los bogotanos financiamos el servicio como usuarios y como contribuyentes y pagamos cada día más sin que por ello el servicio mejore. Por el contrario, empeora. Por ese motivo dijo que la supervivencia de la EDIS está afectando a todos porque a más de lo que ahora le giramos, nos tiene una factura reservada cada día mayor. Eso sin contar los costos que generan las jornadas de emergencia que realiza en los últimos días el Dama con cargo a sus propios recursos. Aseguró también que la grave situación de la Edis y el mal servicio que presta es consecuencia de la burocratización, el desgüeño administrativo y la corrupción que acabaron con ella. Inevitablemente debe desaparecer... se equivocan quienes creen que se puede salvar con una reestructuración administrativa, la inyección de nuevos recursos o el retiro de todos o parte de sus servidores. La aplicación de ese tipo de fórmulas no ha producido resultados satisfactorios" (El Tiempo, noviembre 24 de 1993)¹³

En Bogotá entonces, primó el "factor salud" tratando de responder al reto de mantenimiento de buenas condiciones de salud en la ciudad. bajo el esquema de una empresa pública que debía organizar y amplía la recolección, teniendo fondos públicos y luego tarifarios para financiarse, pero ante la evidente falta de eficiencia, y guiados por la ley 142 de 1994 se le entrego a los privados.

"En el año 1993, ante una huelga de los empleados de la EDIS que dejó al 60% de Bogotá sin recolección, el Distrito decidió contratar de urgencia a la Fundación Social para prestar el servicio de aseo en varias zonas de la ciudad. Para esta labor, la Fundación Social subcontrató a ARB, que pasó así a proveer el servicio

¹³ "Edis debe desaparecer, insiste el alcalde"; Periódico El Tiempo 24 de noviembre 1993.

de recolección a alrededor de 3.000.000 de personas. ARB prestó este servicio por ocho meses hasta que en junio de 1995, ante el continuo declive de la EDIS” (Terraza y Sturzenegger 2010, p.32).

Esta información es retomada por el Estudio Nacional de Reciclaje (2010), en el cual se afirma que entre 1994 y 1996 y como acción de apoyo a la crisis de manejo de basuras determinada por la transición de liquidación de la EDIS y establecimiento del sistema privado de recolección, transporte y enterramiento de basuras, el distrito contrato con la ARB con el soporte económico e institucional de la Fundación Social, múltiples rutas que prestaron los servicios de recolección y transporte de residuos, en zonas de las localidades de Kennedy y Ciudad Bolívar. “Esta experiencia demostró que era posible implementar un sistema de contratación mixto entre empresas privadas, entidades públicas y las organizaciones de recicladores” (Aluna Consultores 2010, p.32).

Así mediante el Acuerdo Distrital No. 41 de 1993 del Concejo de Bogotá termina liquidándose la EDIS. Se asumen las reorientaciones de la nueva Constitución Nacional relativas a la prestación de servicios públicos, y teniendo como referencia la experiencia tanto de la EDIS como de los privados en la prestación del servicio de aseo, el Distrito abre en 1994 la licitación pública para contratar operadores privados que presten el servicio de aseo en la ciudad de Bogotá. Con esta licitación se amplía la cobertura del servicio a la totalidad del perímetro urbano de Bogotá y se privatiza el 100% del servicio.

Para esta licitación se complementó el mecanismo de retribución de pago por tonelada transportada con la exigencia de pago por área limpia garantizada, lo que fue un avance para mejorar el servicio público de aseo.

Los componentes del servicio de aseo contemplados en esta licitación fueron:

1. Recolección y transporte de residuos sólidos
2. Barrido de barrios y vías públicas
3. Programas de limpieza especial
4. Recolección de escombros clandestinos y de particulares

Mediante el Decreto Distrital 782 de 1994, del Alcalde Mayor crea la UESP Unidad Especial de Servicios Públicos, como cuerpo institucional para administrar, regular y monitorear la prestación del servicio de aseo a nivel Distrital, agregándole lo relativo a

cementerios, hornos crematorios, plazas de mercados y galerías comerciales. Este mismo año, y ya desde los privados se crea en Bogotá la ECSA, Empresa Comercializadora del Servicio de Aseo, esta entidad se encargó de la facturación del servicio de aseo y acueducto, y era de naturaleza privada.

Es preciso decir que si bien la ley 142 de 1994 había establecido la opción de áreas de servicio exclusivo, estas no se habían perfeccionado tarifaria ni operativamente; no obstante Bogotá se zonifica para la recolección de basuras y este hecho confirma la relación de incidencia mutua entre las políticas distritales y las nacionales en este campo, al punto de ser reconocido por el ex comisionado de la CRA, Diego Fernández (2009), como una “experiencia” de aplicación de la figura de áreas de servicio exclusivo, que aportó a los reguladores de la CRA en su tarea de consolidación de la normativa afín a esta modalidad de prestación del servicio. La distribución zonal se realizó de la siguiente manera:

Tabla 3 Zonificación de Bogotá para recolección de basuras

Zona	Localidades pertenecientes a la zona
Zona 1	Usaquén y Suba
Zona 2	Engativá y Fontibón
Zona 3	Chapinero, Barridos Unidos, Teusaquillo, Santa fe y la Candelaria.
Zona 4	Los Mártires y Puente Aranda.
Zona 5	Tunjuelito, Bosa y Ciudad Bolívar.
Zona 6	Antonio Nariño, Rafael Uribe. San Cristóbal y Usme.
Zona 7	Kennedy.

Las anteriores zonas fueron adjudicadas de la siguiente manera:

- Zona 1 y 3: Ciudad Limpia y Patógenos.
- Zona 2 y 7: Lime
- Zona 4 y 6: Aseo Capital
- Zona 5: Aseo Total, Rescatar, Corpoaseo total.
- Adicionalmente, el consorcio Ciudad Limpia fue elegido como responsable único de la recolección de desechos hospitalarios.

Los contratos inicialmente tenían una duración de 5 años y fueron prorrogados dos veces, aumentando 3 años y 11 meses el tiempo de los mismos, por lo que finalizaron en septiembre de 2003. En la prórroga de 1999 se incluye una nueva obligación, el mantenimiento de las áreas verdes en las vías públicas. Como hecho significativo y dada la experiencia con la EDIS, se prohibió a los consorcios reciclar, para que esta actividad no tuviera incidencia en el proceso de recolección de la basura. Esto marcó un hecho significativo en la relación con la población recicladora, en tanto se quitó “parcialmente” la presión por el material reciclable, pues los operarios del aseo no podían llevárselo (legalmente); aunque una nueva presión apareció: al tener que garantizar área limpia y ante la falta de prácticas de separación en la fuente, los operarios de la ruta de recolección de basuras tenían la instrucción de recoger todas las bolsas de basura, evitando los regueros, algunos de los cuales eran el producto de las prácticas de recuperación de la población recicladora, por ello y según muchos recicladores, los consorcios de aseo los “blanqueaban¹⁴” alterando los horarios o modificando parcialmente la misma ruta; ello les exigió a los recicladores modificar sus estrategias de recuperación, desde el establecimiento de acuerdos de entrega con el dueño de los residuos hasta la organización territorial por grupos familiares, en donde cada miembro era responsable de un punto en donde se concentrarían las bolsas de basura para su recolección, y debía garantizar que para cuando el camión de la basura pasara, ya todo el material reciclable había sido recuperado.

Según Silvestre (2004) el balance de este primer periodo evidenció que los consorcios privados de aseo se hicieron al servicio de “transporte y enterramiento controlado de los residuos” con inusitado poder, en parte por la débil coordinación, control y regulación de la naciente institucionalidad gubernamental en este campo, lo que les permitió constituirse como un grupo de presión muy fuerte en las decisiones sobre el manejo de los residuos en la ciudad. Ello se constata en la debilidad manifiesta de la naciente UESP, pues eran muy pocos funcionarios frente a un complejo sistema de prestación; había una gran carencia de información sobre la prestación del servicio, tal y como se evidenció en la crisis sanitaria del 97. Todos estos antecedentes hicieron que la

¹⁴ Blanquear: esta expresión se refiere en el contexto del reciclaje a pasar, recolectar las bolsas y no dejar nada para recoger.

entidad encargada del recaudo (la ECSA Empresa Comercializadora del Servicio de Aseo), tuviese más relevancia frente al control mismo de las empresas de aseo, que la UESP misma; eran pues privados controlando a privados.

2.3.2.2 El primer Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos: Hacia una nueva política de manejo de residuos

Después de la privatización del servicio de aseo, nuevamente se presenta una emergencia sanitaria en Bogotá en 1997, esta vez por el desplazamiento de 800.000 toneladas de residuos en el RSDJ. “La administración distrital se dio cuenta de la dependencia que Bogotá tenía del Relleno Sanitario de “Doña Juana” como único lugar para la disposición final de residuos, con una vida útil limitada, entre otros problemas más. Según Parra (2010) A partir de esta tragedia sanitaria se creó otro importante grupo de presión en el tema, habitantes de alrededores del relleno se conformaron en una organización de hecho que desde entonces y con ayuda de varios profesionales como el profesor de derecho Guillermo Asprilla, entablaron acciones de denuncia y exigibilidad de derechos y compensaciones al gobierno distrital”.

Esta situación planteó la necesidad de formular una política para una mejor gestión de residuos sólidos de la ciudad, por lo que la Administración Distrital contrata a Fichner/Cydep para la realización de un estudio para el Plan Maestro para el Manejo Integral de los desechos de Bogotá, que es entregado en el año 2000.

En septiembre de 1998, la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP) puso en licitación una investigación que resolviera la falta de información sobre la realidad de producción de los residuos de la ciudad, la prestación del servicio de recolección transporte y enterramiento de basuras y posibles alternativas para resolver los problemas a propósito del manejo de residuos en la ciudad

Este estudio demoró cerca de dos años en brindar resultados. Dentro del estudio realizado se destacan aspectos a mejorar dentro del servicio público de aseo. Uno de estos elementos es el tema de la distribución de los ingresos recibidos vía tarifaria.

Desde 1994 los ingresos percibidos por la tarifa de aseo se distribuyeron entre los costos de funcionamiento del relleno 13% y el componente RBL (Recolección, barrido y Limpieza) 87%. Se propone la necesidad de modificar esta distribución y contemplar que todos los costos de los componentes del servicio de aseo queden cubiertos con los ingresos tarifarios, como los de funcionamiento de la Uesp e interventorías, entre otros. (UESP, Fichtner/Cydep 2000, 3 citado en Sylvestre 2004, p.178).

Se sugería que con los ingresos de la tarifa de aseo cubrieran los costos de la planeación y control (costos de funcionamiento de la UESP y de los contratos de interventoría), la gestión comercial, las campañas de formación de la cultura de la no basura y el Fondo de Reciclaje, además de la operación del relleno sanitario y la recolección, barrido y limpieza.

Es preciso recordar que según Parra (2010) el principal objetivo de esta investigación consistió en la identificación de alternativas para la reducción de la dependencia del relleno sanitario “Doña Juana”; para lograrlo se fijó como principal estrategia el fortalecimiento del reciclaje, al punto de esperarse, según Parra (2010), que del total de reducción de residuos dispuestos en relleno, un 68% se debiera al reciclaje.

En el estudio se señala la importancia del reciclaje. Reconoce que los recicladores han desarrollado esta actividad en beneficio de la industria y la ciudad, y han sido marginalizados por ello. La ciudad se ahorra costos al tener que disponer menos residuos en el relleno, alargando un poco más la vida útil del mismo. La labor de los recicladores se puede contemplar dentro del servicio público de aseo, ya que recolectan los residuos como si fueran otro operador, solo que no reciben pago por ello, sino por el material vendido.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la labor de los recicladores, el estudio no consideraba que los recicladores debieran recibir un pago por la actividad que realizan. Se consideraba que el reciclaje era económicamente rentable y autocosteable, por lo que “el mayor beneficio que podría otorgarse, sin entrar a cuestionar su actual forma de organización social, sería reducirles los costos de su actividad, no mediante el subsidio,

sino mediante un sistema que promueva la presentación separada del material del reciclaje” (Uesp, Fichtner/Cydep 2000c, en Silvestre 2004).

De hecho se podría decir que le apunto a un “reciclaje” sin recicladores, la institucionalidad y los programas creados para tal fin se cimentaron en proyecciones de rentabilidad del reciclaje altísimos e irreales, y la búsqueda de economías de escala terminaba resolviéndose en sistemas altamente tecnificados y no en la optimización del sistema de reciclaje informal pre-existente.

Si bien el estudio fue de naturaleza consultivo y no vinculante, uno de los principales resultados de esta investigación fue “(...) la creación del departamento de Prevención y Reciclaje como oficina encargada del tema para la ciudad dentro de la misma Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos; esta instancia formuló en el 2001 la primera versión de Sistema Operativo de Reciclaje SOR; cuya estructura se basó en la proyección de unos altísimos índices de rentabilidad económica del reciclaje, desconociendo la realidad del reciclaje popular y del circuito económico del reciclaje. Este error impulsó la creación de un sin número de empresas (solidarias o con ánimo de lucro) que pretendían encontrar en el reciclaje la tan deseada mina de oro. Se pensó que el mercado del reciclaje ordenaría el sistema operativo y de paso rentabilizaría el servicio público de aseo [...] el gobierno distrital desconoció entonces la realidad del mercado del reciclaje, sobretodo en sus eslabones informales”. (Parra 2010)

Es en la realidad misma de la cadena de valor que se entiende la lógica económica del reciclaje, factor definitivo para definir políticas de regulación para cada uno de los actores, como se verá en el siguiente capítulo de esta investigación.

Ahora bien, puede decirse que este primer PMIRS fue el primer intento gubernamental a nivel distrital por entender de manera más profunda e integral el problema publico de los residuos en la ciudad, de hecho

“(...) ese estudio, si bien no fue adoptado por acto administrativo alguno, orientó buena parte de las acciones distritales entre 2002 y 2005 y fue texto de consulta por agentes públicos y privados del resto del país. El estudio del PMIRS del año 2000 ha servido de referente a entidades públicas que han legislado, reglamentado y regulado la gestión integral de los servicios públicos con particular énfasis en las condiciones de la prestación del Servicio Público de Aseo de

residuos ordinarios, peligrosos y hospitalarios. De hecho, parte de su contenido, fue incorporado como obligatorio para todos los municipios del país en el Decreto Nacional No. 1713 de 2002.” (Documento de Soporte técnico Decreto 312 de 2006 pagina 12)

2.3.2.3 La Licitación 001 de 2002

El segundo resultado del primer Plan Maestro para El Manejo de Residuos fue la Licitación Pública 001 de 2002 adelantada por la UESP, con el objeto de contratar la “Concesión para la Recolección, Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas y corte de césped y transporte de los residuos al sitio de disposición en el Distrito Capital de Bogotá”.

Con base en dicho estudio se dividió la ciudad en 6 Áreas de Servicio Exclusivo – ASEs-, con el objetivo de utilizar criterios operativos en relación con la tecnología prevista fundamentada en la utilización de vehículos de la más alta capacidad y barrido mecánico. La licitación otorgó las 6 áreas de operación en el área urbana, de la siguiente manera:

Tabla 4 Áreas de servicio exclusivo entregadas en Licitación 001 de 2002

ASE	Localidades	Operador licitación 001 de 2002
ASE 1	Usaquén, Suba	Consorcio Lime S.A. E.S.P.
ASE 2	Engativá, Fontibón	Aseo Técnico de la Sabana ATESA S.A. E.S.P.
ASE 3	Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Santafe, Candelaria, Mártires	Consorcio Aseo Capital S.A. E.S.P.
ASE 4	Puente Aranda, Tunjuelito, Ciudad Bolívar	Consorcio Aseo Capital S.A. E.S.P.
ASE 5	Antonio Nariño, San Cristóbal, Rafael Uribe, Usme	Consorcio Lime S.A. E.S.P.

ASE 6	Bosa, Kennedy	Consortio Ciudad Limpia Bogotá S.A. E.S.P.
-------	---------------	---

Con el establecimiento de las ASE en la ciudad de Bogotá se garantizó un cierre financiero para que cada una de ellas fuera viable y sostenible. La prestación del servicio de aseo presenta distintos costos de acuerdo a cada ASE, esto debido a diferentes factores como el estado de las calles, el número de habitantes y los estratos socioeconómicos, la distancia al relleno sanitario, entre otros. En la tabla x se desglosa la generación de residuos anual por localidad. Las localidades con mayor participación son Kennedy, Engativá y Suba.

Tabla 5 Participación por localidad en la generación anual de residuos

Participación por localidad en la generación anual de residuos			
No.	Nombre	2001	% Participación
1	Usaquén	140.904	8,33%
2	Chapinero	60.279	3,57%
3	Santa Fe	48.037	2,84%
4	Suba	171.487	10,14%
5	Barrios Unidos	61.464	3,64%
6	Teusaquillo	52.181	3,09%
7	La Candelaria	14.004	0,83%
8	Kennedy	210.726	12,47%
9	Fontibón	84.765	5,01%
10	Engativá	172.259	10,19%
11	San Cristóbal	70.187	4,15%
12	Usme	64.149	3,79%
13	Los Mártires	39.758	2,35%

14	Antonio Nariño	32.478	1,92%
15	Puente Aranda	144.365	8,54%
16	Rafael Uribe	95.155	5,63%
17	Tunjuelito	43.995	2,60%
18	Bosa	75.534	4,47%
19	Ciudad Bolívar	108.808	6,44%
Total Bogotá		1.690.535	100,00%

Fuente: Estudio de factibilidad técnica, económica y financiera para el establecimiento de un área de servicio exclusivo para el servicio de aseo en el Distrito Capital, en DTS PMIRS (2006).

Sin embargo, se establece una estructura tarifaria única para toda la ciudad, ya que seis estructuras de tarifa generarían costos de transacción e implicaría que usuarios pertenecientes a un mismo estrato pagaran tarifas distintas. Para manejar el tema de los superávits y déficits de las ASEs se acoge la metodología de “precio techo” introducida por la regulación tarifaria, donde se establece un valor máximo a pagar por el servicio en cada área. En esta licitación se estableció que dentro del esquema general del servicio de aseo en su componente financiero, las tarifas resultantes del proceso licitatorio cubrieran las actividades del componente de recolección, barrido y limpieza del servicio público de aseo, las relacionadas con disposición final de los residuos sólidos y el tratamiento de lixiviados, y aquellas relacionadas con la supervisión e interventoría. Se incluyeron actividades para garantizar el área limpia tales como el corte de césped en áreas públicas. También se acogió el sistema de subsidios cruzados para garantizar el cierre financiero en áreas en donde la capacidad adquisitiva de sus habitantes no garantizara el pago del servicio.

Con respecto a la inclusión de la población recicladora en el pliego de condiciones se estableció que los concesionarios seleccionados debían contratar al menos el 15% de los operarios para la realización de la actividad de corte de césped, a personas en situación de desplazamiento y recicladores que cumplieran con el perfil establecido por el Concesionario y escogidos de una lista de elegibles que la Red de Solidaridad Social.

Si bien esto se abordara con mayor profundidad en el próximo capítulo es preciso presentar en este aparte las objeciones y acciones de los recicladores en contra de esta licitación, pues el resultado de este caso de exigencia de derechos se convirtió en factor de presión y transformación de las políticas de manejo de residuos con relación al reconocimiento e inclusión de recicladores.

Esta licitación fue objeto de controversia con la Asociación de Recicladores de Bogotá quienes tutelaron sus derecho al trabajo, al mínimo vital y al debido proceso entre otros bajo el argumento según el cual

“(…) en el Pliego de Condiciones de la citada licitación, se establecen requisitos de experiencia, capital, conocimiento y manejo de tiempo que "prácticamente sólo los actuales operadores podrían cumplir", además de no contemplar acciones afirmativas que permitan la participación preferencial de los recicladores de Bogotá [...] a quienes pone a competir en igualdad de condiciones con poderosos grupos económicos; por último, consideran la conducta de la UESP violatoria de su derecho fundamental al trabajo, dado que las prórrogas de los cuatro contratos iniciales y la nueva licitación del servicio de recolección de basuras coarta su posibilidad de competir y trabajar” (Corte Constitucional, Sentencia t 724 de 2003. Hechos).

Tras dos apelaciones producto de la negación de la tutela por parte del Juzgado 43 Penal Municipal de Bogotá, D.C en primera instancia y del El Juzgado 1° Penal del Circuito de Bogotá en segunda instancia, el caso fue entregado a la Corte Constitucional dos días antes de asignarse la licitación, por lo cual para cuando falló la Corte, ésta ya había sido entregada, por tanto se consideraba un hecho superado. No pudo la corporación incidir en dicha licitación pero previendo futuras licitaciones, la Corte Constitucional dio la razón a los recicladores liderados por la ARB, y le pidió “(…) a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito Capital de Bogotá o a la entidad del Distrito que haga sus veces, para que en futuras ocasiones incluya acciones afirmativas a favor de los recicladores de Bogotá, cuando se trate de la contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que ellos desarrollan está ligada con dicho servicio, a fin de lograr condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado, y que por ningún motivo vuelva a reincidir en las omisiones en que incurrió en la Licitación No. 01 de 2002, respecto a los recicladores de Bogotá”.

(Corte Constitucional, Sentencia t 724 de 2003, Exhortos) También se instó al Concejo de la ciudad a que mediante acuerdo incorporara la exigencia de desarrollo de acciones afirmativas para esta población vulnerables en futuras ocasiones.

Como resultado directo de esta sentencia, el Concejo de Bogotá expidió el acuerdo 114 de diciembre 29 de 2003, por medio de él, buscó que las entidades distritales desarrollaran un manejo eficiente de residuos que redundara en la adecuada separación de los mismos, proponiendo en su artículo 5º que “(...) para el fomento de la cadena productiva de reciclaje, las Entidades del Distrito podrán entregar el material aprovechable a organizaciones o grupos de recicladores. (Acuerdo 114 de 2003) Mas adelante en 2007, siguiendo las solicitudes de esta sentencia, el Consejo de Bogotá expidió el acuerdo 287 “por el cual se establecen lineamientos para aplicar las acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de la gestión y manejo integral de los residuos sólidos”.

Otro hito importante de conflicto con los recicladores relativo a este periodo del servicio de aseo y relacionado con la licitación del mismo lo constituyó la creación de rutas de recolección selectiva de residuos reciclables asignadas a los concesionarios de aseo, y bajo criterios de economías de escala logradas mediante la implementación de tecnologías de recolección y bajo las áreas de servicio exclusivo licitadas. Es así como la Resolución UESP 113 de 2002 determinó que

“(...) el servicio de recolección selectiva domiciliaria o de residuos aprovechables será realizado por el concesionario de aseo, mediante un sistema manual o mecanizado, con vehículos apropiados e independientes a los del sistema de recolección de residuos no aprovechables, en las zonas de reciclaje en que se ha dividido la ciudad. Este servicio se prestará con una frecuencia de una vez por semana, la cual sustituirá una de las frecuencias de recolección de residuos ordinarios y se ajustará a las necesidades del servicio de aseo, debiéndose en todo caso continuar prestándose el servicio bajo el concepto de Área Limpia. Los vehículos asignados a la frecuencia selectiva o de recolección de residuos aprovechables tendrán distintivos que los diferencien de los vehículos de residuos no aprovechables, incluyendo el símbolo internacional de reciclaje. El concesionario del servicio de aseo deberá adecuar el grado de compactación de

los camiones cuando el sistema utilizado sea de compactación, el cual deberá garantizar la calidad de los materiales en el momento de la descarga en el centro de reciclaje.”. (Resolución 113 de 2002)

Como resultado inmediato de la sentencia de corte constitucional t 724 de 2003, el Distrito mediante la UAESP y en convenio con el DANE desarrolló el primer estudio público sobre población recicladora en Bogotá. Este se denominó “El reciclaje en Bogotá: Actores, procesos y Perspectivas” (DANE-UAESP, 2003).

Si bien no se trató de un censo fue la primera “caracterización” socioeconómica de este sector población y productivo, entre sus principales y más significativos aportes esta una primera definición de “reciclador de oficio” como aquel que deviene de la recuperación de residuos reciclables la mayor cantidad de su ingreso, y está en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Si bien no fue una definición vinculante ni oficial, si se aparto de la definición del decreto 1713 según la cual reciclador es toda persona natural o jurídica que realiza actividades de aprovechamiento en concordancia con el artículo 15 de la ley 142 de 1994.

También arrojó una identificación de diferentes niveles organizativos, y estableció que los recicladores de oficio, organizados y no organizados, representan 18.506; de ellos 8.479 trabajan directamente en el reciclaje y 10.027 dependen indirectamente de esta actividad, pudiendo aumentar el número si se vinculan los trabajadores de las bodegas de intermediación del reciclaje, constitutivas de la cadena de valor del mismo.

2.3.2.4 El Decreto Distrital 510 de 2003.

La Secretaría Distrital de Movilidad a través de la formulación de propuestas para regular la movilidad de vehículos de tracción humana y animal afectó la circulación de recicladores en su ejercicio de recuperación de residuos sólidos. La normativa que soportó estas medidas fue el Decreto Distrital 510 de 2003 "por el cual se reglamenta el tránsito de los vehículos de tracción animal y se dictan otras disposiciones complementarias".

Es importante señalar que esta normativa se dio en medio de la controversia generada por el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) de entonces, que en su artículo 98 exigía la “erradicación de los vehículos de tracción animal” y la sentencia de la Corte Constitucional c 355 que exigió a los municipios no “erradicar” sino “sustituir” los medios de tracción animal. De tal forma que dicha prohibición de circulación solo era posible cuando las autoridades municipales o distritales competentes, hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas.

La Alcaldía Mayor de Bogotá en cabeza de la Secretaria de Movilidad de Bogotá de entonces, no se trazó un horizonte de sustitución. Al contrario mediante el Decreto Distrital 510 de 2003 se propuso regularizar el uso y circulación de los vehículos de tracción animal. Uno de sus exigencias, aquella referente a los horarios de tránsito, se convirtió en un factor de “erradicación” de los vehículos de tracción animal del reciclaje, o su criminalización por el uso indebido, pero necesario, para obtener el mínimo vital por parte de este sector poblacional.

Este decreto exigió entre otras cosas:

- El registro del vehículo y la expedición de placas y licencia de conducción.
- Una carga máxima de media tonelada para vehículos de un eje y una tonelada para vehículos de dos ejes.
- Un equipo mínimo de carretera, y los medios para evitar que su carga contamine la vía.
- Las condiciones de cuidado de los animales.
- Dice literalmente que “(...) al tenor del artículo 96 del Acuerdo 79 de 2003 del Código de Policía los vehículos de tracción animal no podrán transitar en las horas pico o por vías muy congestionadas ni efectuar cargue y descargue sobre vías arterias. En cumplimiento de lo señalado, los vehículos de tracción animal no podrán transitar en las vías de la ciudad durante las horas pico, esto es desde las 07:00 horas hasta las 09:00 horas en la mañana y desde las 17:00 horas hasta las 19:00 horas en la tarde.” Y llega a especificar cuáles vías de Bogotá coinciden con esta caracterización.
- Establece las multas y sanciones que se aplicaran por el incumplimiento de estas normas.

En palabras de funcionarios de entonces la Secretaría Distrital de Movilidad, era “(...) preciso que la regularización de la circulación de estos vehículos resulte en su desaparición en tanto son agentes de traumatismo en la movilidad y de contaminación y mala ocupación del espacio público”. (Registro filmico del autor)

Si bien esta regularización es necesaria en tanto se debe ordenar la movilidad en la ciudad, era preciso entender que los vehículos de tracción animal constituían una herramienta de trabajo por medio de la cual estos sectores poblacionales consiguen su mínimo vital, mediante el acarreo de mercados, escombros y material reciclable.

Su eliminación sin alternativas suponía entonces una violación a sus derechos fundamentales además de elementos de la Constitución. Solo hasta 2010 Presidencia de la República reglamentó los resultados de la sentencia c 355 de 2003 mediante el decreto 1666; en él le asignó a las autoridades municipales la tarea de censar los vehículos de tracción animal de su municipio, hacer reservas presupuestales necesarias, e iniciar un proceso de sustitución de los mismos por una modalidad de carga liviana de hasta 770 kilogramos.

En 2012 el Distrito empezó a tomar en serio la sentencia c-355 de 2003 y la normativa de reglamentación, desarrollando un importante proceso de sustitución, a ser presentado en capítulos posteriores.

2.3.2.5 El Acuerdo 79 de 2003: Código de Policía de Bogotá

Mediante el acuerdo 79 de 2003 el Concejo de Bogotá adoptó el código de policía de Bogotá, particularmente en su artículo 84 numeral 5 literalmente prohíbe la fase de recuperación de residuos en espacio público al afirmar que: “(...) la actividad del reciclaje no podrá realizarse en espacios públicos ni afectar su estado de limpieza. Quienes realicen las actividades de recolección de residuos aprovechables y de su transporte a sitios de acopio, bodegaje, de pre transformación o transformación, deberán hacerlo sin afectar el ambiente y con pleno cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por las autoridades competentes.”

Ello redundó en la criminalización de esta fase del trabajo del reciclador, quien ante la ausencia de prácticas de separación en la fuente debía “recuperar” de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público los residuos reciclables mezclados por el generador en su hogar, oficina o establecimiento. Varias localidades adelantaron campañas de persecución y/o restricción del trabajo de los recicladores como lo ilustra la fotografía a continuación presentada.



Fotografía: Federico Parra

Esta práctica de las autoridades no evolucionó en una sistemática prohibición pues aunque la norma siguió existiendo, solo era utilizada ante la existencia de puntos críticos de basura vinculados a algún reciclador. Años después, la sentencia T-791 de 2009 producida por las acciones de exigencia de derechos ante una prohibición semejante, esta vez de la ley de comparendos ambientales (presentada anteriormente en este documento), se encargó de definir un derrotero sobre el particular: no se puede castigar a los recicladores por la extracción de residuos reciclables de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público, hasta tanto la autoridad municipal no haya desarrollado acciones afirmativas que les hayan permitido realizar la labor adecuadamente, y hasta

tanto la autoridad municipal no garantice las adecuadas practicas de separación y presentación de los residuos por parte del generador. Lo que sí es punible frente a esta fase del trabajo del reciclador es que tras la recuperación de residuos se genere un “reguero” de basura con los problemas que ello entrama.

2.3.2.6 Decreto 190 de 2004 Plan de Ordenamiento Territorial

Amparado en la Ley 388 de 1997 de Ordenamiento Territorial, el Distrito adoptó mediante este decreto su plan de Ordenamiento Territorial, cuya principal aporte al tema fue la determinación de las condiciones de ubicación de las infraestructuras y equipamientos de servicios públicos

Si bien no fue definitivo en términos de estructuración de política pública de manejo de residuos, el Plan de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el decreto 190 de 2004, se ocupó de definir las infraestructuras que se consideraban necesarias para un adecuado manejo publico de los residuos, en cada uno de sus componentes a saber:

“(…) la infraestructura y métodos específicos para la recolección, transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición transitoria y final de los residuos sólidos de origen doméstico, industrial y hospitalario; la recolección, separación, acopio, aprovechamiento y disposición de residuos reciclables; la recolección, aprovechamiento y disposición final de escombros; la recolección, transporte y disposición final de residuos peligrosos y patógenos y lodos; la poda, recolección, transporte y disposición final de material vegetal provenientes para poda de parques, separadores y áreas públicas de la ciudad”. (Decreto 190 de 2004)

También proyectó las potenciales articulaciones regionales en lo referente a disposición final, alternativas de aprovechamiento como el compostaje y la incineración.

Cuadro 16. Equipamiento según tipo de residuo.

Residuos	Proceso	Equipamiento
Residuos ordinarios	Prevención, reciclaje y aprovechamiento.	Equipamientos Sistema Organizado de Reciclaje (SOR): bodegas especializadas, centros de acopio y centros de reciclaje.
	Transferencia.	Estaciones de transferencia.
Residuos hospitalarios, peligrosos, escombros y residuos ordinarios	Recolección y transporte.	Bases de operación.
	Tratamiento.	Plantas de incineración, plantas de desactivación unidad de estabilización fisicoquímica, planta de compostaje, planta de trituración.
Residuos ordinarios, escombros, biosólidos y peligrosos	Disposición final.	Ampliación relleno, construcción nuevo relleno, escombreras y rellenos controlados, celda de seguridad.

Fuente: Plan de Ordenamiento Territorial.

Ilustración 4 Equipamientos según tipo de residuo POT 2004 Fuente Informe 33 Defensoría del Pueblo 2010, p.47).

2.3.2.7 El Sistema Operativo de Reciclaje SOR

Gracias a la primera investigación sobre la que se formuló el primer Plan Maestro de residuos para la ciudad, pero también a las inconformidades de la población recicladora frente a la misma y su presión a nivel judicial, la UESP formuló en 2002 la primera versión del Sistema Operativo de Reciclaje, solo hasta 2004 mediante el Acuerdo 250 del Concejo de Bogotá, este programa fue oficializado. El SOR debe ser entendido como un programa paralelo al sistema de aseo, cuyo objetivo era fomentar las herramientas políticas, normativas, técnicas, administrativas, financieras y de infraestructura para el aprovechamiento eficiente de la fracción recuperable de los residuos sólidos ordinarios, de manera que generaran productividad y sostenibilidad ambiental a la ciudad. Como hito importante hay que decir que este fue el cimiento de posteriores programas que se ocuparon desde la UESP del tema, más adelante este Sistema fue asimilado por el Programa Distrital de Reciclaje (2006) y en el programa de Gobierno Bogotá positiva se consolidó en el sub-programa “Bogotá Recicla”. Además como propuesta de integración del Reciclaje a la gestión pública es parcialmente retomado en el decreto 190 de 2004 mediante el cual se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial POT, en particular se vio reflejado en las infraestructuras propuestas para la

generación de una cadena de aprovechamiento regida por el municipio, en esta versión del POT como se verá más adelante.

Esta primera versión se estructuró en 4 componentes a saber:

Componente de separación en la fuente: tenía por objetivo garantizar las cantidades de material reciclable que permitan la auto sostenibilidad del Sistema Operativo de Reciclaje, mejorar la calidad de los materiales recuperados, mejorar el servicio de aseo de la ciudad, involucrar en el proceso de separación en la fuente a la ciudadanía y desarrollar procesos de educación ambiental en la ciudadanía.

Componente de infraestructura de aprovechamiento: El Sistema Operativo de Reciclaje requería de un equipamiento urbano que facilitara el ordenamiento productivo de la cadena de reciclaje, Para los equipamientos urbanos se estableció las siguientes categorías:

- Puntos de acopio: serán sitios donde se adelantarán las labores de recepción, selección, clasificación, embalaje, almacenamiento y comercialización de los materiales recuperados.
- Bodegas especializadas: hace referencia a la infraestructura donde se realizarán las actividades de recepción, selección, clasificación, pre-transformación, embalaje, almacenamiento y comercialización de los materiales recuperados.
- Centros de reciclaje: constituye los sitios a los cuales los operadores de aseo deberán trasladar los residuos reciclables recogidos en la zona de reciclaje asignada. En estos centros se adelantarán las actividades de recepción, selección, clasificación, pre-transformación, transformación, embalaje, almacenamiento y comercialización de los materiales recuperados.
- Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico, infraestructura orientada a proporcionar un valor agregado del material.

Mientras que los centros de reciclaje tendrían en los operadores de aseo su principal fuente de suministro de materiales, los puntos de acopio y las bodegas especializadas se proveerán de materiales a través de los recicladores de oficio y los convenios que firmen con instituciones.

El *Componente de comercialización* se constituyó en la apuesta de mejoramiento de los procesos de integración entre los actores de la cadena; buscaba generar mayores economías de escala en el flujo de material y una mejor integración de las dinámicas en los mercados. Para hacer efectivo este componente se pretendía desarrollar uno de “investigación y desarrollo tecnológico”, que acunaría el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico - CIDT - en el cual se promovería la búsqueda de nuevas alternativas, tanto para el aprovechamiento de los materiales recuperados, como para el desarrollo de tecnologías accesibles que permitieran la sostenibilidad de los procesos productivos y la generación de alternativas de aprovechamiento de materiales reciclados.

El Componente social. La base jurídica de este componente era el artículo 81 del decreto 1713 que rezaba sobre la participación de recicladores de la siguiente manera “Los Municipios y Distritos y los prestadores del servicio de aseo promoverán la participación de los recicladores que vienen efectuando actividades asociadas con el aprovechamiento en armonía con la prestación del servicio de aseo. Una vez se formulen y entren en ejecución los programas de aprovechamiento evaluados como viables y sostenibles en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se entenderá que el aprovechamiento deberá ser ejecutado en el marco de dichos Programas y con sujeción al reglamento que se determine para el efecto, en coordinación y armonía con los demás programas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos”. (Artículo 81 del decreto 1713)

El anterior artículo fue materializado en el SOR cuando se afirmó que “(...) el reciclaje como una alternativa de aprovechamiento técnico y productivo de los residuos sólidos con potencial reciclable, debe contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los actores que en él intervienen, así como en la eficiencia del sistema de aseo. Este componente se orienta a reconocer la actividad del reciclaje como una actividad económica productiva y promisoría con efectos sociales significativos, que busca introducir mayores grados de especialización y reglamentación en torno a la generación, uso y aprovechamiento del material reciclable. En este sentido, la coordinación interinstitucional se orientará a que las entidades públicas y privadas contribuyan a fomentar la organización empresarial así como la capacitación social y empresarial de los recicladores de oficio y la implementación de programas de protección y rehabilitación de población vulnerable vinculada esporádicamente a la actividad de recuperación”.

Componente de recolección y transporte. Este consistió en la “propuesta” de sustitución de una de las tres frecuencias de recolección semanal por una frecuencia de recolección selectiva que sería realizada por los concesionarios de aseo, tanto en zonas de recolección mecanizada como en zonas de recolección no mecanizada. Este componente estaba orientado a proporcionar un transporte eficiente de material producido por los usuarios hasta los centros de reciclaje definidos para el aprovechamiento del material.

A manera de balance parcial es preciso decir que el componente de infraestructura debió enfrentar el rechazo por parte de la ciudadanía aledaña a los terrenos en donde habrían de quedar ubicados los Parques de Reciclaje, así como serias dificultades relativas a el establecimiento con recursos públicos de infraestructuras que cumplirían funciones “por fuera” del contexto de servicio público del aprovechamiento; es preciso recordar que el decreto 1713 dividió el aprovechamiento en dos, uno realizado en el marco del servicio público correspondiente a la recolección y transporte de materiales reciclables, y otro inscrito en el manejo integral de residuos sólidos y correspondientes a las demás fases o etapas que componen la cadena de valor del reciclaje, es decir primera comercialización del material reciclable, alistamiento del mismo en las bodegas y su segunda comercialización. Por supuesto esto significó que el componente de comercialización tampoco fue desarrollado, entre otras cosas por las desmedidas expectativas en la rentabilidad del reciclaje, para la muestra un ejemplo: en 2001 en un foro convocado por la UESP, la directora de la gerencia de prevención y reciclaje dijo sin mayor análisis que el reciclaje era tan rentable como el narcotráfico.

El componente de promoción de la separación en la fuente se llevo a cabo de manera esporádica de tal forma que no fue posible garantizar la transformación de los hábitos de separación en la fuente, no obstante este componente sirvió de cimiento para programas de sensibilización posteriores adelantados tanto por el DAMA (hoy Secretaria de Ambiente) como por la UESP (hoy UAESP).

Las rutas de recolección selectiva, definidas por esta licitación, no entraron en funcionamiento inmediato, sería el Programa Distrital de Reciclaje quien las iniciaría con poco éxito como se verá más adelante.

El componente social se redujo a acciones asistenciales eventuales, que no tuvieron en cuenta la heterogeneidad de sectores que componen a la población recicladores, como se verá más adelante, este programa “inauguró” la seguidilla de proyectos dirigidos a población recicladora que si bien generaron bienestar temporal en aquellos sectores que los recibieron, no generaron transformaciones estructurales en sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad; tal y como lo evaluara la Corte Constitucional al emitir el auto 275 de 2011.

Si bien el SOR fue un importante avance en términos de profundizar las recomendaciones del primer Plan Maestro para el manejo de residuos sólidos, este SOR debía enfrentar una realidad a gritos: el sistema público de aseo cimentaba su rentabilidad en la recolección, transporte y enterramiento controlado de residuos por parte de las empresas privadas, sin ningún incentivo real para que tanto la ciudadanía como las empresas de aseo promovieran y participaran del reciclaje.

2.3.2.8 La Resolución 132 de 2004: El primer Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de Bogotá.

En cumplimiento del decreto nacional 1713, la UESP adoptó mediante la resolución 132 de 2004 el primer Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Este instrumento de planeación proyectaba los lineamientos de política de manejo de residuos a 19 años, y trazó como objetivos:

- Minimizar y aprovechar los residuos producidos en el Distrito Capital, en el marco de los lineamientos de la política nacional de manejo integral de residuos
- Determinar la alternativa de mínimo costo y mayor efectividad para la disposición de los residuos sólidos en Bogotá y la región; Controlar los impactos ambientales negativos y potenciar el aprovechamiento masivo de los residuos dispuestos
- Definir y poner en marcha un Sistema Institucional para la gestión integral de los residuos especiales generados en el Distrito Capital de Bogotá y la región.
- Fortalecer los aspectos administrativos, económicos, financieros y comerciales de la gestión de los residuos del Distrito Capital que asegure la estabilidad de los modelos utilizados o a implantar.

- Fortalecer y coordinar los organismos distritales conforme a sus competencias para la gestión de los residuos del Distrito Capital.

Para tal fin se propuso realizar un diagnóstico integral de todo lo relacionado con el manejo de residuos en la ciudad. Ello incluyó un diagnóstico socioeconómico que se comprometió, entre otras cosas, a establecer un aproximado del “potencial aprovechamiento de residuos en la ciudad” a partir de una primera tipificación de los residuos por actividad económica, y estratificación socioeconómica de los usuarios. Como se verá más adelante, ello no se realizó como se había planteado; en cambio si desarrolló una re-caracterización de la Población recicladora, partiendo de la información disponible en la investigación anteriormente reseñada del 2000 (Primer Plan Maestro de Manejo de residuos Bogotá), así como de un estudio realizado en alianza con el DANE (2003)

Este PGIRS se propuso realizar también un diagnóstico ambiental, uno técnico Operativo relativo a la presentación y recolección de residuos, un diagnóstico de la capacidad institucional, y un estudio de la realidad financiera de la prestación del servicio.

A partir de los diagnósticos, el PGIRS agrupó las soluciones y mejoras del servicio de aseo en 7 grandes proyectos a saber:

1. Ampliación y Mejoramiento del Relleno Sanitario Doña Juana
2. Optimización del Servicio Público de Aseo en Bogotá
3. Gestión integral de residuos industriales y de servicios
4. Manejo integral de escombros en Bogotá y la Región
5. Programa Distrital de Reciclaje
6. Participación y control social para el desarrollo y uso responsable de los servicios públicos a cargo de la UESP
7. Desarrollo integral de sistemas informáticos y de gestión documental, para facilitar el control social, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional

Resultado de la sentencia T-724 de 2003, este PGIRS manifestó ser orientado por una política de “inclusión de recicladores”, la cual habría de reflejar las acciones afirmativas solicitadas por la Corte Constitucional, y cuyo contexto de acción y ejecución sería del Programa Distrital de Reciclaje PDR, a ver más adelante.

El PGIRS se propuso formular la regulación para formalizar el “Sistema Distrital de Reciclaje”, cuya visión a mediano y largo plazo proyectaba un sistema empresarial altamente tecnificado de reciclaje, que vinculaba a los recicladores que habiendo pasado por procesos empresariales de reciclaje podían competir en la cadena de valor con relativo éxito. El PGIRS planeó desarrollar estos procesos de formación empresarial para recicladores, así como vincular al sector productivo que demanda insumos reciclables. Finalmente se estableció que la Administración Distrital debía dar ejemplos significativos de fomento del reciclaje a manera de “acciones demostrativas en manejo integral de residuos”.

Estas acciones demostrativas se definieron mediante el Decreto Distrital 400 de 2004 "Por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales"; con este decreto se buscó que las entidades gubernamentales distritales, así como sus funcionarios, desarrollaran un sistema de separación de residuos potencialmente reciclables, gracias a campañas de información, la delegación de un promotor de la misma al interior de cada institución, el establecimiento de recipientes básicos para tal fin, y lo más importante “(...) la definición de la frecuencia de recolección del material por parte de las organizaciones de recicladores, dependiendo de la capacidad de almacenamiento de la respectiva entidad”. (Numeral 9 artículo 5 decreto 400 de 2004).

Ante la necesidad de impulsarlo por los pocos resultados arrojados en julio de 2006 se realizó el relanzamiento del decreto 400 de 2004, Allí se apostó a sensibilizar y luego vincular a las entidades que aun no habían implementado su Plan de Acción Interno, el esquema de separación y la vinculación de un reciclador de oficio.

A diciembre de 2006 solo 24 organizaciones de recuperadores en proceso de formación con la UAESP y 7 recicladores y fundaciones independientes, se beneficiaban de los convenios firmados con las entidades del Distrito.

A manera de balance general es preciso decir que el grado de realización del PGIRS de 2004 fue bastante bajo, en particular en lo relativo al aprovechamiento de residuos e inclusión de población recicladora. Por ejemplo, frente al primer aspecto, para el 2006, el Plan de Manejo Integral de Residuos PMIRS, no pudo contar con una real medición del potencial de aprovechamiento de residuos reciclables, pues en el PGIRS de

2004 este se había limitado a los residuos enterrados en el relleno sanitario Doña Juana, no a los producidos y luego recuperados, entre otros por la población recicladora. Solo hasta el año 2010 con la subcontratación del ingeniero Collazos, el Distrito contó con una caracterización primaria de los residuos por tipo de productor, no solo en relleno sanitario. Lo mismo aplicó para otros tipos de residuos, para la formulación del PMIRS en 2006 no existían (provenientes del PGIRS o de alguna otra fuente) “(...) series históricas sobre producción de residuos peligrosos, escombros y hospitalarios tanto en la zona urbana como rural” (Documento de Soporte técnico Decreto 312 de 2006 pagina 22).

No en vano en su diagnóstico el Documento de soporte técnico para la elaboración del Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos versión 2006 afirma que “(...) el Sistema de Residuos Sólidos del Distrito Capital y la región, adolece de información confiable sobre proyecciones del número de usuarios por estrato y tipo, volúmenes y características de los residuos generados, indicadores de eficiencia con base en distintos escenarios de mercados atendidos y sobre evaluación de alternativas tecnológicas para la prestación y por tanto no existen mediciones costo/beneficio y costo/eficiencia por cada proceso”. (Documento de Soporte técnico Decreto 312 de 2006 pagina 37). Así pues la formulación de la política Distrital de 2006 debió remitirse en gran medida a la información que brindara la investigación del Plan Maestro de Manejo de Residuos del 2000.

2.3.2.9 Una mirada al servicio público de aseo en 2005

Como resultado de la información capturada las anteriores investigaciones y retomada por el Documento de Soporte Técnico del Plan Maestro de Manejo de residuos sólidos versión 2006 se presenta la “fotografía” del servicio de aseo en 2005. Siendo esta la realidad diagnóstica sobre la que habría de actuar dicho instrumento de planeación del manejo de los residuos en la ciudad.

Al relleno sanitario Doña Juana, ingresaban para ese año aproximadamente 700 vehículos por día, depositando un promedio de 5.500 toneladas/día de residuos, lo que en promedio mensual equivale a 165.000 toneladas. El nivel de compactación de dicha basura depositada era 1,07 ton/m³. El promedio de Bogotá con base en la disposición final en el relleno sanitario, estima esta generación en 82 kg./mes por usuario residencial. Por otro lado 600 toneladas diarias de residuos reciclables dejan de llegar al relleno por la

acción de la población recicladora; 900 toneladas diarias aproximadamente son canalizadas directamente por la industria.

La composición promedio de los residuos que entraba al RSDJ entonces era la siguiente: el 64% son orgánicos y el 36% son inorgánicos, de los cuales plásticos y cauchos ocupan el segundo lugar con el 18.7% y el papel y cartón el tercero con el 8.2% del total de residuos.

La producción de escombros al igual que hoy, tenía dos orígenes definidos: aquellos provenientes de obras públicas y aquellos producidos por la empresa privada, en casos en que se generara menos de un metro cúbico, el usuario debía recurrir al servicio ordinario de recolección, un volumen mayor requería la notificación y solicitud de recolección por parte del concesionario de aseo. No obstante este mecanismo, fue recurrente la disposición de escombros en humedales y rondas de ríos causando serios impactos ambientales.

2.3.2.10 El Decreto distrital 312 de 2006: El segundo Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos

Con el Decreto 312 de 2006 se aprueba el Plan Maestro¹⁵ para el Manejo Integral de Residuos Sólidos- PMIRS. El objetivo del PMIRS fue articular las políticas, estrategias, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo que orientan el manejo y la gestión de los residuos sólidos con el Plan de Ordenamiento Territorial vigente. Este sin duda se constituyó en un intento importante por contar con una herramienta de orientación y planeación de largo aliento, que a diferencia del PGIRS, no funcionara como “rueda suelta” sino que se articulara a un modelo de ciudad proyectado a 20 años y materializado en los 17 planes maestros sectoriales, que incluían entre otros, uno por cada servicio público de la ciudad.

¹⁵ Los planes maestros constituyen el instrumento de planificación fundamental en el marco de la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región, permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional y de localización de la actividad económica, para programar los proyectos de inversión sectorial en el corto, mediano y largo plazo. (Artículo 45 Decreto 469 de 2003 POT).

El proceso de formulación de los planes maestros convocó a diferentes actores interesados en cada uno de los temas de regulación, en particular el que permitió la formulación del Plan Maestro de Manejo de residuos contó con un sólido documento de soporte técnico que dio cuenta no solo del estado del arte de la prestación del servicio, sino de aspectos de la producción de residuos no tenidos en cuenta antes.

El PMIRS como herramienta de planeación trazó los siguientes objetivos:

- 1) Incorporar en los ciudadanos de la región una cultura de la minimización y de aprovechamiento productivo de los residuos.
- 2) Lograr economías de escala, competitividad, productividad y el menor impacto ambiental y social en la prestación del servicio público de aseo.
- 3) Articular los principios de eficiencia y suficiencia financiera en la gestión y manejo de los residuos sólidos a objetivos sociales para inclusión social y reconocimiento de los usuarios de menores ingresos y a la población recicladora de oficio.
- 4) Prevenir, controlar los riesgos y atender oportunamente las emergencias para la prestación del servicio de aseo.

Dado su carácter “articulador” trazó tres ejes de actuación transversales a sus programas y proyectos específicos; estos ejes fueron:

- Eje Territorial Ambiental en el cual se desarrollaría la articulación de procesos, infraestructuras y equipamientos para equilibrio urbano y urbano-regional, mayores economías de escala, sostenibilidad ambiental.
- Eje Económico Financiero le apuesta a lograr sostenibilidad financiera del PMIRS y equidad en la asignación de subsidios y contribuciones a usuarios del servicio de aseo.
- El Eje Social-Productivo agrupó las políticas y sus respectivos programas y proyectos que buscaban mejorar la productividad y competitividad de los procesos de minimización, reciclaje y aprovechamiento de residuos para favorecer a los usuarios del Servicio Público de Aseo y a la población recicladora, y reducir el impacto ambiental y los costos de disposición final y tratamiento de residuos en el relleno sanitario.

Las políticas de este último eje fueron:

1. La minimización y separación en la fuente
2. Mayor productividad del reciclaje y aprovechamiento.
3. Inclusión social de la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Entre otros objetivos de este eje, se estaban los siguientes:

- Reducir el volumen de residuos dispuestos y tratados en el relleno sanitario para disminuir la demanda de suelo.
- Modificar los comportamientos individuales y colectivos de manejo de residuos incentivando el reúso, la minimización y la separación en la fuente, orientado los generadores hacia la producción más limpia, y desestimulando el uso de materiales no biodegradables o de difícil aprovechamiento.
- Presentar alternativas de ingresos a las organizaciones comunitarias y a la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que ha sido marginada de los procesos de reciclaje.
- Eliminar los impactos negativos del reciclaje informal realizado en los elementos del espacio público: parques, rondas de ríos, andenes y vías vehiculares.
- Formalizar a los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que recicla y transporta residuos en vehículos de tracción animal a fin de promover su participación en la prestación del Servicios Público de Aseo y evitar impactos en la movilidad y el espacio público, definiendo rutas de reciclaje y transporte de residuos de propiedad privada.
- Fortalecer a las organizaciones de recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para facilitar su participación en los procesos de reciclaje y aprovechamiento de residuos de propiedad del Distrito Capital, en la prestación de componentes del Servicio Público de Aseo que no requieran grandes inversiones, ni formación profesional o tecnológica y en procesos democráticos y de reconocimiento a su labor.
- Formalizar los procesos de reciclaje, transporte y aprovechamiento de residuos separados en la fuente mediante la definición de micro y macro rutas selectivas de recolección y transporte. (Decreto 312 de 2006)

De los objetivos anteriores se establece que es vital disminuir la cantidad de residuos dispuestos en el relleno. Se insiste en que la actividad del reciclaje es importante para ello y requiere el compromiso de la ciudadanía, pero el cómo en general se hace un énfasis especial en cambiar de manera significativa la manera de operar del sistema de reciclaje popular. Una limitación para el sistema de reciclaje fue la falta de cifras suficientes y confiables y modelos que simulen las variaciones de la demanda y la oferta de material reciclado que permita proyectar el material recuperado. Igualmente, no es posible establecer el nivel de respuesta de los usuarios del servicio de aseo a las campañas de separación en la fuente, aspecto básico para la operación de las rutas selectivas que fueron incluidas y financiadas en los contratos de concesión para RBL del año 2002 y que solo empezaron a operar en 2007.

De todas formas, con base en la experiencia internacional, se estimó una respuesta de selección de residuos por separación en la fuente que pasa del 25% en 2007 al 50% en el 2010. La incertidumbre de las proyecciones dificultó planificar en el largo plazo el número y capacidad de centros de reciclaje, como su localización. Mientras el primer PMIRS proyectaba 6 parques de reciclaje y esta propuesta se acogió en el primer Programa Distrital de Reciclaje, el decreto 312 de 2006 gracias a las recomendaciones de su Documento de Soporte Técnico sugirió a la ciudad solo tener 2 parques de reciclaje, tanto por capacidad institucional, como por uso de suelo

Como medida para fomentar el reciclaje y el aprovechamiento de residuos se sugirió que los contratistas del servicio de aseo tuvieran la responsabilidad de promover el reciclaje y aprovechamiento de residuos. Debían desarrollar procesos de sensibilización y educación para la prevención y separación en la fuente dirigidos a la comunidad en general, para crear hábitos de recuperación, reutilización de residuos, adecuado manejo y entrega de material, así como la generación de una actitud de compromiso y colaboración. Era deber de los consorcios informar a la comunidad acerca de los horarios, frecuencias, normas y características generales de la prestación del servicio de aseo de los residuos aprovechables y no aprovechables, que permitiera mejorar y mantener la eficiencia y calidad del servicio. En su momento, los consorcios debían tener una ruta de recolección selectiva para los residuos separados en la fuente.

Como en las estructuras de reciclaje y aprovechamiento propuestas por el Distrito Capital, no se contemplaba la vinculación laboral a toda la población recicladora que dependía económicamente de esta actividad, era necesario que la Administración Distrital incluyera en el PMIRS otro conjunto de acciones afirmativas para fortalecer las cadenas de comercialización de bienes reciclados, y permitiera a los recicladores mejorar sus condiciones de vida.

En términos de metas y realidad financiera hay que decir que los proyectos de inversión de este PMIRS sumaban un monto de \$4,5 billones de pesos, se esperaba que los ingresos tarifarios resolvieran el 93.5% de los recursos requeridos, el 4.7% habría de venir de la inversión privada de la Empresas de Servicios Públicos de Aseo, y del restante 1.8% vendría del Presupuesto Distrital (1.8%).

El PMIRS como documento de orientación de políticas trazó horizontes de llegada bastante ambiciosos, los distribuyó en metas de corto, mediano y largo plazo; revisarlas permite entender cuáles fueron los derroteros que permitieron a las entidades de Control determinar que el PMIRS tuvo un muy bajo nivel de ejecución¹⁶, por lo menos en las metas de corto y mediano plazo.

Se señalan aquellos aspectos de incumplimiento parcial están en **negrilla**, y aquellos crítico están en **negrilla subrayada**. Dichos incumplimientos tienen su explicación en diferentes situaciones y énfasis de los subsecuentes planes de desarrollo de la alcaldía mayor, así como de la acción de otros actores tales como la población recicladora organizada, las empresas de aseo, y los residentes aledaños al relleno sanitario, y aledaños a los propuestos “parques de reciclaje”.

El PMIR definió como metas de corto Plazo aquellas a realizar entre 2006 y 2008, siendo estas las siguientes:

- Optimización del relleno sanitario Doña Juana a partir del 2007.
- **Comité de seguimiento al PMIRS Funcionando a partir de 2007.**

16 A manera de ejemplo ver: Resolución Defensorial no 61 no. 61 diciembre 29 de 2010, “Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno sanitario Doña Juana en la ciudad de Bogotá D.C.” por la defensoría del pueblo.

- Recolección, transporte y tratamiento de residuos Hospitalarios con 100% de Cobertura.
- Plan de contingencia y atención de riesgos para el 100% del Servicio de aseo a partir de 2008.
- Prestación del servicio con una cobertura permanente del 100%.
- Recolección, barrido y limpieza con mínimo 3 frecuencias semanales.
- Prestación del servicio de aseo de residuos peligrosos a partir del 2007.
- **Organizaciones de recicladores de Oficio administrando dos parques de reciclaje.**
- Prestación del servicio de aseo de escombros a partir del 2007.
- **Aprovechamiento en 2 instalaciones de escombros, funcionando a partir de 2007.**
- Contratación para la Destrucción térmica y/o Aprovechamiento de Biogás en relleno sanitario Doña Juana para el 2006.
- **Ampliación el sistema de tratamiento de lixiviados al 100% de la demanda para el 2006.**
- Información permanentemente actualizada de costos eficientes del servicio de aseo.
- **Operación de rutas selectiva de recolección de materiales susceptibles de reciclar que recojan el 100% de residuos separados en la fuente a partir del 2007.**
- **2 parques de reciclaje funcionando a partir de 2007**

Fueron sus metas de mediano plazo aquellas a realizar entre 2009 y 2012:

- **Reciclaje del 25% de los residuos ordinarios en un plazo de 10 años.**
- **Reducción hasta en el 20% de los residuos que ingresan en el relleno Doña Juana en un plazo de 10 años.**
- **1000 recicladores de oficio en condiciones de vulnerabilidad empleados en procesos de reciclaje y aprovechamiento a partir de 2010.**
- **10 centros de acopio de material de reciclaje en 2012.**
- **100% de los usuarios con conocimiento de opciones tarifarias 2009.**

-
- **Contratación de las concesiones para la prestación del servicio de aseo con costos e indicadores de eficiencia en el 2010.**
 - **Implementación de un manejo integral de residuos sólidos en 10 Centros poblados rurales al 2012.**
 - **Separación en la fuente de aproximadamente el 50% de usuarios a partir del 2010.**
 - **Cumplimiento de Normas urbanísticas y ambientales por el 100% de las infraestructuras del aseo para el 2012.**

Y las metas de largo plazo eran aquellas a realizar entre 2013 y 2019:

- **12 Alcaldías Locales con sistema de información a usuarios del SPA a partir de 2011.**
- **Organizaciones comunitarias prestando servicios de recolección y barrido de vías en 3 zonas especiales de la ciudad y en 2 centros poblados rurales en 2015.**
- **Disposición final y tratamiento de los residuos sólidos con 100% de cobertura**

A manera de balance general es necesario insistir en que pese a la definición de estas metas específicas, el PMIRS por su naturaleza trazó futuros posibles para el manejo de residuos en la ciudad, de esta forma y sin que se pretenda justificar la baja ejecución, es preciso decir que el PMIRS tuvo por realización la generación de orientaciones de política comunes a varios sectores gubernamentales, mediante estas se buscaba proyectar el manejo de residuos en la ciudad de manera integrada, y obtener (en teoría) la continuidad de las políticas pese a los cambios de administración.

El otro aspecto importante para entender la evaluación del PMIRS, es que este se habría de realizar a través de los Programas de Gobierno subsecuentes, por ello para aprehender los alcances reales del PMIRS es preciso entender cómo se materializó en el Programa Distrital de Reciclaje PDR durante la administración “Bogotá sin Indiferencia 2004 -2007” y luego cómo evolucionó este programa en la administración “Bogotá Positiva 2008 – 2011”.

2.3.2.11 Directiva 009 de 2006

Desde la Alcaldía mayor de Bogotá se orientó a todas las entidades públicas a el desarrollo de esquemas de separación en la fuente que resultaran en la entrega de residuos reciclables a las organizaciones de recicladores, en cumplimiento de la sentencia t 724 de 2003; ante la necesidad de reforzar estas medidas la Alcaldía expidió la directiva 009 de 2006 mediante la cual traza una ruta operativa para lograr los fines antes mencionados. Es así como se pide a las entidades distritales que formulen un Plan de Acción Interno PAI, en el que cada entidad debe nombrar a un funcionario encargado de animar esta labor, debe caracterizar sus residuos reciclables, definir un esquema operativo de separación en la fuente y debe culminar el proceso en la entrega de estos materiales reciclables a las organizaciones de recicladores.

A manera de balance general es preciso decir que en el informe de gestión del sector Hábitat 2004 – 2007, en su capítulo de manejo de residuos referenciado por la UAESP no se hace referencia alguna a los logros derivados del decreto 400 de 2004 o de la directiva 009 de 2006.

2.3.2.12 El Programa Distrital de Reciclaje PDR

El Programa Distrital de Reciclaje tiene por soporte la primera versión del Sistema Operativo de Reciclaje formulado en 2002, reformulado en 2004 y oficializado en ese mismo año mediante el acuerdo 250 del concejo de Bogotá y contenido en el proyecto 245 del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia”, A esta se le denominara la primera etapa del PDR. La segunda etapa comprende los desarrollos del PDR a partir del decreto 312 de 2006 o Plan Maestro de Manejo Integral de residuos, que introdujo nuevos componentes de política y determinó prioridades de intervención.

2.3.2.12.1 Primera etapa del PDR.

Como se dijo anteriormente, la aparición de el Sistema Operativo de Reciclaje y el Programa Distrital de Reciclaje son el resultado de la incursión del tema en la agenda política debido por lo menos a dos factores: el primero de ellos las orientaciones que diera la investigación que generara el primer Plan Maestro de Manejo de Residuos (2000), respecto a la importancia del reciclaje como estrategia para disminuir la dependencia de la ciudad de una única modalidad de disposición final de residuos (relleno sanitario); el

segundo, la presión de la población recicladora organizada, que para 2004 ya había ganado tres sentencias en Corte Constitucional amparando sus derechos frente a las exclusiones generadas por normativas afines al servicio público de aseo.

El Programa Distrital de Reciclaje se gestó formalmente en el 2004, en ese entonces su objetivo principal consistió en el aprovechamiento en la ciudad, de la mayor cantidad posible de MPR (Material Potencialmente Reciclable), y ello mediante el desarrollo de procesos de inclusión para los recicladores de oficio, tal y como lo orientara la sentencia t -742 de 2003 de la Corte Constitucional.

Como objetivos específicos el PDR se trazó los siguientes:

- Lograr que la ciudad separe, recicle y comercialice los residuos aprovechables que produce
- Organizar la cadena productiva del reciclaje
- Racionalizar el uso de los recursos económicos asignados a programas de reciclaje
- Generar inclusión para los recicladores: Oportunidades de ingreso, empleo y participación accionaria
- Reducir el impacto ambiental de los residuos.
- De ser posible, generar recursos para la política social del Distrito

Este último aspecto fue crucial, pues las proyecciones basadas en un desconocimiento de la lógica económica de la cadena de valor del reciclaje permitieron que desde 2002 la UESP erigiera la bandera del reciclaje como un lucrativo negocio, que podría entre otras cosas resolver aspectos financieros del Distrito, así como de otras poblaciones vulnerables. Para la muestra un botón: desde 2002 hasta 2004 el programa Misión Bogotá le apostó a que otros sectores vulnerables tales como víctimas del desplazamiento forzoso y ex trabajadoras sexuales, se vincularan al reciclaje como opción laboral, amenazando con generar en las calles un enfrentamiento por los materiales reciclables con los recicladores. Afortunadamente esta propuesta no evolucionó ante la realidad misma del reciclaje en la calle.

Frente a la inclusión de recicladores y el desarrollo de las acciones afirmativas derivadas de la sentencia de la Corte Constitucional T 724 de 2003, el PDR se propuso:

- Apoyo organizacional y formación a los recicladores.
- Participación accionaria de los recicladores en los Parques de Aprovechamiento. (sujeta a financiación con Banca Ética, Banca Comercial, Cooperación técnica, empresa privada)
- Empleo formal y seguridad social para los recicladores en los Parques de Aprovechamiento.
- Incubadora de empresas para los recicladores para transformación y aprovechamiento de residuos
- Participación de recicladores en la capacitación para la separación en la fuente.
- Formalización jurídica de las organizaciones de recicladores.

El programa definió 4 grandes estrategias que se pretendía encarnaran los subprogramas de acción y las metas concretas del mismos; estas eran

- Educación ciudadana para la separación en la fuente
- Construcción y operación de parques de reciclaje con participación del Distrito, organizaciones de recicladores e inversión privada.
- Estructuración y puesta en funcionamiento de una incubadora de proyectos de transformación de residuos sólidos para recicladores
- Comercialización conjunta de los residuos aprovechables en los parques de aprovechamiento.

En su primera versión el PDR programó la construcción de 6 grandes infraestructuras de naturaleza pública para el aprovechamiento de residuos reciclables, los llamados “parques de reciclaje” sugeridos en el primer Plan Maestro de Manejo de Residuos (2000) darían cuenta de el flujo sectorizado de residuos reciclables en la ciudad, bajo los estimativos de producción potencial de residuos reciclables por localidades agrupadas en zonas, pero desconociendo aspectos estructurales como lo fueron: la cadena de intermediación preexistente, la disponibilidad real de lotes de las dimensiones esperadas con uso de suelo permitido para actividades industriales, la “real” rentabilidad de la comercialización del material reciclable (cuyos precios dependen de la relación entre

las necesidades del oligopolio de empresas que procesan y utilizan materiales reciclables y factores internacionales de las materias primas)¹⁷ y los más preocupante, desconociendo los rutes y territorios de recolección de la población recicladora. Esta afirmación se constata en la comparación entre las necesidades de inversión de dichos parques y el plazo de recuperación de la inversión, como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 6 Necesidades de inversión de los 6 parques de aprovechamiento proyectados en el PDR

Parque	Localidades	Área lote*	Valor lote *	Construcción *	Maquina Ria *	Dotación *	Total *
1	Usaquén	10.600	1.855	4.799	875	80	7.609
	Suba						
2	Engativá	10.600	1.855	4.799	624	80	7.358
	Fontibon						
3	Chapinero	10.600	1.855	4.799	667	80	7.401
	Santafé						
	Barrios unidos						
	Teusaquillo						
	Los Mártires						
Candelaria							
4	Tunjuelito	10.600	1.855	4.799	624	80	7.358
	Puente Aranda						
	Ciudad Bolívar						
5	San Cristóbal	10.600	1.855	4.799	623	80	7.357

¹⁷ Parte de la lógica de la cadena de valor del reciclaje será presentada en el capítulo III

	Usme						
	Antonio Nariño						
	Rafael Uribe						
6	Bosa	10.600	1.855	4.799	658	80	7.392
	Kennedy						
	TOTAL						

*Millones de pesos

Fuente: Presentación UAESP, mesas de concertación con 29 organizaciones de recicladores noviembre 2004

Se esperaba que este modelo arrojara utilidades cercanas en ese momento a los 48.000 millones de pesos en el primer año, cubriendo así los costos de implementación en un tiempo record. Estos parques darían empleo a 800 recicladores de los 8.479 recicladores que entonces habían sido registrados en el estudio “El reciclaje en Bogotá: Actores, procesos y perspectivas” (DANE-UAESP, 2003).

Institucionalmente se propuso la creación de una empresa de servicios públicos por acciones, con participación del Distrito específicamente de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, la Empresa de Energía de Bogotá y la Empresa de Teléfonos de Bogotá; se esperaba también la participación accionaria de las organizaciones de recicladores, y atraer al capital privado¹⁸.

En la primera fase del PDR 2004 – 2006 se desarrollaron los siguientes programas de atención y/o fortalecimiento de la población recicladora:

¹⁸ Crearían empresa de reciclaje, La Administración Distrital proyecta la creación de una empresa de reciclaje de Bogotá en la cual tendrían una participación accionaria organizaciones de recicladores, la empresa privada y entidades distritales que puedan cumplir con esa oferta de servicio. Fuente: Diario El tiempo 1 de agosto 2004, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1675280>

Tabla 7 Los programas de atención a población recicladora en la ciudad 2004 - 2006

<p>Proyecto de formación y asistencia técnica empresarial y social a los planes de negocios de las organizaciones de recicladores</p>	<p>Convenio 05 de 2004 con la Cámara de Comercio de Bogotá. Convenio Alcaldía Mayor de Bogotá - SENA, septiembre de 2005, convenio Marco de cooperación 078 del 29 Septiembre de 2005. Fondo Emprender.</p>
<p>Proyecto para la vinculación de los hijos de recicladores a programas de erradicación del trabajo infantil</p>	<p>Fundación Mario Santo Domingo 2005, de este proyecto se beneficiaron 40 niños pertenecientes a organizaciones de recicladores de la localidad de Ciudad Bolívar</p>

Como suceso significativo es importante decir que durante esta primera fase de implementación, el Distrito en cabeza de la UAESP debió enfrentar la resistencia de los habitantes aledaños a los parques de reciclaje propuestos.

En 2005, el 1 de marzo, día nacional del reciclador, el gerente de la entonces Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP), Jorge Alberto Torres, informó a la opinión pública que ya habían sido adquiridos los dos predios para esos parques¹⁹. Y que se apostaría a la construcción de los seis parques proyectados en el primer Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos (Versión 2000) y en el entonces Programa Distrital de Reciclaje. (El mismo decreto 312 de 2006 más adelante reduciría por razones técnicas y financieras el número de parques que la ciudad requería a dos).

¹⁹ Seis parques, para reciclaje técnico, El Gobierno Distrital comenzó en firme con el Programa Distrital de Reciclaje que costará 42 mil millones de pesos e incluirá la construcción de seis gigantescos parques que se destinarán para el aprovechamiento de residuos o el reciclaje. Los dos primeros de ellos comenzarían a funcionar hacia marzo del próximo año. Fuente 1 de marzo 2005, Diario el Tiempo, ver: En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1675280>

El Distrito esperaba que estos entraran en operación en 2007, y para 2006 ya se contaba con estudios técnicos y su diseño había sido contratado con la Universidad Nacional de Colombia, uno en el sector del Tintal y otro en el sector de la calle 80, aledaño al río Bogotá (Predio El Salitre). En cada parque se esperaba vincular a un promedio de 800 recicladores, un promedio de 265 por cada uno de los 3 turnos de operación.



Ilustración 5 localización de parques de reciclaje. Fuente Presentación oficial UAESP "Parques de Reciclaje" mayo 2006

Diseño Parques de Reciclaje



Ilustración 6 Fuente: Presentación oficial UAESP “parques de Reciclaje” mayo 2006

La comunidad de ambos sectores se opuso argumentando entre otras cosas el indebido proceso de concertación, y la potencial afectación sanitaria ambiental y de salud derivada de la implementación de estas infraestructuras y su uso, como se puede constatar en la siguiente cita de la Contraloría, quien abanderó la acción popular en contra del Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Ejecutiva de Servicio Públicos (UESP, actual UAESP), Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Alcaldía Local de Kennedy:

“(…) la sensibilización del proyecto Planta de Reciclaje en el Tintal, no fue socializado con los habitantes del Sector afectado por la puesta en marcha del proyecto, además la administración no concedió espacios de concertación con la comunidad directamente afectada, lo cual viola los principios fundamentales del Estado Social de Derecho contenidos en la Constitución Política, en lo relacionado fundamentalmente con la no participación de los Ciudadanos en las decisiones que los afectan, de cara a lo contemplado en el artículo 2º Constitucional, limitando de esta manera el ejercicio de la participación democrática. Adicionalmente, las actuaciones del Estado deben tener en cuenta el respeto de los derechos fundamentales de los niños, que por exigencia Constitucional, prevalecen sobre los demás, que para este caso se acentuaría por el daño en la salud debido a la posible contaminación ambiental generada por la ejecución del proyecto, según los términos del artículo 49 y 79 del texto Constitucional”²⁰ (Oficio Contraloría, 2007).

Para el predio del lote “el Salitre en la calle 80 cerca al río Bogotá, se interpuso una acción popular por parte de la junta de acción comunal de Quintas de Santa Bárbara contra la Alcaldía Mayor de Bogotá (UESP, actual UAESP), así las cosas el proceso de implementación se debió detener.

²⁰ Contraloría de Bogotá, mayo 4 2007, Oficio de Control Fiscal de Advertencia para evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar el proyecto “Plan De Implantación Para El Parque De Reciclaje El Tintal” sobre el medio ambiente, la salud pública y seguridad y convivencia ciudadana de los habitantes de la UPZ 83 Las Margaritas en la localidad de Kennedy

No solo los temores relativos a la afectación ambiental y de salud jugaron un rol fundamental en la movilización ciudadana. También circularon panfletos de origen desconocido, alertando a los vecinos de la llegada de “ratas, chulos, y recicladores” a sus barrios. Una vez más los imaginarios de discriminación que asociaban al reciclador a la delincuencia, la drogadicción y la indigencia fueron detonados con la intención de detener estas infraestructuras de reciclaje, ello se facilitó ante la falta de información

Ante esta situación, en espera de la solución del conflicto judicial (que más adelante fallaría en contra de la implementación de los parques), y en búsqueda del cumplimiento de las metas del PMIRS, la UAESP reemplazó temporalmente la figura de Parques, por la de “planta de reciclaje”. Pero esto puede ser ubicado en la segunda etapa del Programa Distrital de Reciclaje.

2.3.2.12.2 Segunda etapa del PDR.

La expedición del Plan Maestro de Manejo de Residuos mediante el decreto 312 de 2006, asumió el PDR en su artículo 69: “Programa Distrital de Reciclaje y Aprovechamiento de Residuos. Con el fin de aumentar de la competitividad y productividad de las cadenas de reciclaje y aprovechamiento vinculadas a la prestación del Servicio Público de Aseo, la Administración Distrital, los usuarios y las entidades que prestan el Servicio apoyarán los procesos de reciclaje y aprovechamiento de residuos para aumentar la capacidad de reciclaje y aprovechamiento de los residuos separados en la fuente para su recolección por las entidades comunitarias y privadas prestadoras del servicio.”

El PDR fue ajustado a las orientaciones de política y se concretó en 4 grandes componentes

- Educación ciudadana en separación en la fuente (usuarios de aseo, colegios, centros comerciales y entidades del Distrito),
- Rutas de recolección selectiva (RRS),
- Dos parques de reciclaje, reemplazados por el Centro de reciclaje “La Alquería”,
- Inclusión social de la población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

El modelo de operación del reciclaje estaría coordinado y ordenado desde el Distrito mismo, se ilustra en la siguiente gráfica y podría describirse de la siguiente manera:

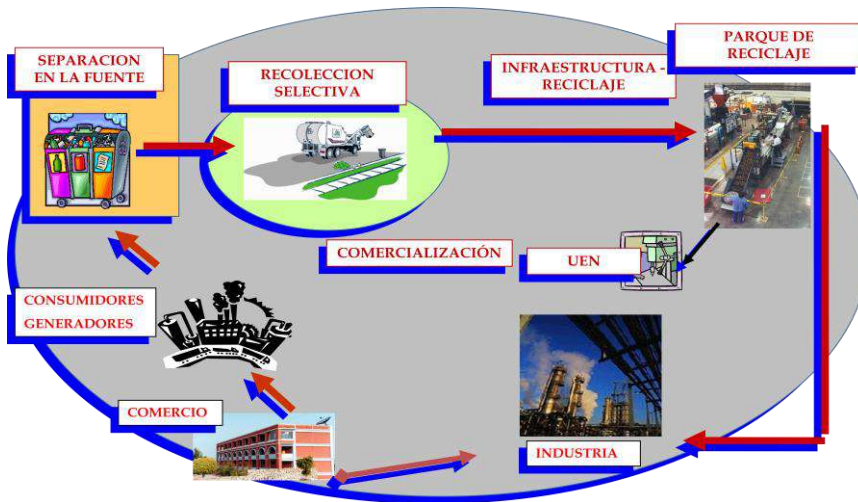


Ilustración 7 Gráfico Esquema Operativo PDR. Fuente: presentación oficial UAESP, PDR mayo 2006.

El modelo buscaba instaurar un sistema de reciclaje eficiente, en donde aquellas etapas que generaban sobrecostos, sobre tiempos y demás eran ajustadas o sustituidas. Para tal fin el modelo contemplaba la generación y consolidación de hábitos crecientes de separación en la fuente; de allí la subsecuente recolección de los residuos previamente separados y presentados en el espacio público, mediante rutas motorizadas de recolección selectiva realizadas por las empresas de aseo, las tutas se definirían bajo la lógica de generación de economías de escala, y buscando garantizar área limpia. Estos residuos deberían llegar a los parques de reciclaje para su transformación, pero en ausencia de los mismos se proyectó llevarlos a una planta de reciclaje, en donde una fracción de la población recicladora realizaría las labores de clasificación y alistamiento de materiales para su posterior venta a la industria.

El modelo en sí le apostaba a que los recicladores no estuvieran en las calles, y el argumento de búsqueda de mejores condiciones de trabajo evitando el contacto del reciclador con la basura y los grandes esfuerzos y riesgos implicados en la recolección y transporte, contrastaba con el número irrisorio de vinculaciones de esta población, y la

restricción del acceso al material reciclable por parte de los recicladores que no alcanzaban a entrar en el sistema.

Tras las acciones legales que detuvieron la construcción de los “parques de reciclaje” el distrito en cabeza de la UAESP decidió implementar el PDR de manera gradual empezando por el desarrollo de un pilotaje compuesto por: Campañas sectorizadas de separación en la fuente, desarrollo de rutas de recolección selectiva por parte de las empresas de aseo (en concordancia con sus contratos de 2002); y la entrada en operación del Centro de Reciclaje La Alquería.

Las campañas de separación en la fuente se dieron inicialmente en dos escalas: una distrital orientada por la UAESP, y otro a nivel de los usuarios de la ruta de recolección selectiva bajo responsabilidad de las empresas de aseo.

La primera se realizó mediante campañas radiales, afiches e información general a la ciudadanía sobre la existencia del Programa Distrital de Reciclaje, los tipos de residuos y la modalidad de separación, y la existencia de las rutas de reciclaje.

La segunda fue realizada directamente por las empresas de aseo quienes comunicaron a sus usuarios los aspectos operativos de esta ruta y la forma de presentación de los residuos, ello lo hicieron mayoritariamente mediante folletos, carteles y algunas actividades lúdicas.



Ilustración 8 Folleto informativo ruta de recolección selectiva. Fuente: Presentación Oficial ATESA /UAESP

El proceso de campañas de separación en la fuente empezó en 2006 bajo la administración “Bogotá sin Indiferencia” y fue continuado por la administración “Bogotá Positiva”.



Ilustración 9 Material campaña de separación en la fuente. Fuente: UAESP, PDR.

<http://image.slidesharecdn.com/2920presentacinuaesp-programadistritaldereciclajebogotrecicla-090910182923-phpapp02/95/bogot-recicla-programa-distrital-de-reciclaje-8-728.jpg?cb=1252607735>

En el marco de esta administración desde el mayo de 2007 hasta febrero de 2008 se realizó la campaña “Si todos reciclamos todos ganamos, porque reciclar Vale”, parte de sus estrategias trataron de posicionar la imagen del reciclaje como un factor de transformación de la ciudad. Para ello se contrató a una empresa de comunicaciones quien impulsó el eslogan “Algo bueno está pasando en Bogotá”, a través de medios y publicaciones como El Tiempo, El Espectador y Diario Hoy y de vallas situadas en el Eje Ambiental, luego se buscó brindar más información a través de notas de prensa, programas televisivos y campañas educativas localizadas . Tras estas campañas, los esfuerzos de la administración se enfocaron en fortalecer las prácticas de separación en la fuente los usuarios atendidos por las rutas de recolección selectiva, mediante la entrega de folletos, bolsas plásticas para el reciclaje entre otros.



Ilustración 10 Vallas publicitarias del programa.

Fuente:

<http://image.slidesharecdn.com/2920presentacinuaesp-programadistritaldereciclajebogotrecicla-090910182923-phpapp02/95/bogot-recicla-programa-distrital-de-reciclaje-12-728.jpg?cb=1252607735>

El segundo componente del Programa Distrital de Reciclaje lo constituyó la ruta de recolección selectiva, esta consistió en el desarrollo por parte de las empresas de

aseo, de una frecuencia de recolección exclusiva de materiales reciclables previamente separados por los generadores de residuos, para ser llevado a los parques de reciclaje, o en su reemplazo al centro de reciclaje La Alquería. Si bien esta era una de las obligaciones de los consorcios de aseo que derivaban de su contrato en 2002, solo pudieron empezar a desarrollarse hasta 2006.

La implementación de estas rutas se desarrolló en dos fases a saber:

- Fase I: de junio 2006 a febrero 2007. Constituida por 6 rutas, ampliadas luego a 18 rutas, que atendían a 74.000 usuarios del servicio de aseo, en 7 localidades de la ciudad.
- Fase II: desde febrero de 2008, 70 micro-rutas de reciclaje por semana que atendían a cerca de 678.298 usuarios del servicio público de aseo de Bogotá, en 15 localidades.

Las rutas electivas se articularon con el tercer componente del PDR: El Centro de Reciclaje La Alquería. Este fue creado por la UAESP ante la imposibilidad de llevar a cabo el proyecto de “parques de Reciclaje”; fue concebido como una infraestructura para clasificar y alistar el material reciclable producto de las rutas de recolección selectiva. En decir que este Centro de Reciclaje fue concebido para hacer un manejo en seco de los residuos mediante su separación clasificación y beneficio manual; para su posterior comercialización.

Cómo opera la ruta

El 3 de enero comenzó en Bogotá a operar la ruta del reciclaje en 159 barrios. Desde el 5 de febrero se extenderá a 330 sectores de estratos 3,4,5y6.

Separación de desechos
Usted en su casa u oficina tendrá que separar la basura así:

Residuos ordinarios
En una bolsa oscura se deben depositar los residuos orgánicos como desechos de comida (alimentos, cáscaras de frutas, etc.), envolturas de galletinas, papel carbon, papel metalizado, cajas de cigarrillos, cajas de huevos, saramientos rotos, vidrios planos (ventanas, espejos, reflectores), cables, pilas, cauchos, pedazos de madera, polvo o residuos de barro y coqueles.

Residuos reciclables
En una bolsa blanca o clara (sirve la del supermercado) se deben guardar los residuos aprovechables como papel, cartón, plásticos, latas y vidrios.

Unos puntos con rutas de reciclaje

Cuándo pasan los carros del aso
Esta basura orgánica la seguirán recogiendo los concesionarios de aso (Asoa, Asoa Capital, Ciudad Limpia y Lina) los tres días de la semana en el horario en que lo vienen haciendo tradicionalmente.

Cuáles materiales son reutilizables

- Papel:** sirven el bond impreso (una p dos caras), periódicos, revistas, sobres, folletos, directorios; cajas del cereal, de la crema dental y de las medicinas; el cartón corrugado y las cartulinas.
- Plásticos:** sirven para reciclar los envases de jugos, gaseosas, leche, bolsas, tarjetas de llamadas y de crédito.
- Vidrios:** están los envases de vidrio, cristalero y bombillos.
- Metales:** sirven los envases dechables de aluminio, latas de zinc, latas y tapas.

Otros materiales: tetrapack y acetatos.

Cómo se debe reciclar
El papel se debe guardar limpio, seco, no arrugado y libre de contaminantes como grasas. Los envases de plástico y las latas no deben tener líquidos, hay que sacarlo si les queda. Las bolsas deben estar secas y limpias.

Cuándo recogen los residuos reciclables
Cada empresa de asao está informando con volantes, pito y parlante cuando hará la ruta del reciclaje (los carros portan el letrero que identifica esta ruta) en los barrios seleccionados para este servicio. Esta ruta pasará una vez a la semana, en un día distinto a los tres fijados para la tradicional recolección de basuras ordinarias.

Destino del material reciclado
Los residuos aprovechables son llevados al centro piloto de reciclaje La Alquería, en el sur de Bogotá. Aquí hay 50 recicladores de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), Asociación de Cooperativas Ambiental y Asociación de Recicladores Unidos (ARU) que clasifican el material y lo comercializan.

8 toneladas diarias de material reciclado se recogieron diariamente en el 2008, en las rutas del Plan Distrital de Reciclaje. Esto representa el 0,4 por ciento de la meta del Distrito, que es de **1.740** toneladas diarias.

305 es el número de barrios de Bogotá donde funciona actualmente la ruta selectiva o ruta distrital de reciclaje.

Reciclar es una GRAN IDEA

Dónde Informan los sectores con ruta
Usted puede llamar a la línea 110.

Ilustración 11 Material pedagógico PDR. Fuente UAESP 2006

Operativamente El Centro de Reciclaje La Alquería se administró en asociación con 3 organizaciones de recicladores de segundo nivel: ARB, ARAMBIENTAL y posteriormente ARUB. Para ello la UAESP creó una alianza con la Universidad Distrital Francisco José de Calda mediante el Convenio 149 de 2006.

Inicialmente vinculó a 32 recicladores de oficio (30 en el área operativa y 2 en el área administrativa), aumentando esta vinculación a 49 recicladores en 2009. Según cifras oficiales de 2008 "(...) entre los meses de septiembre de 2006 y diciembre de 2007, período en que se desarrolló la Fase I de la RRS, se recibieron en el Centro de Reciclaje La Alquería 544.923 kg de Material Potencialmente Reciclable MPR y se aprovecharon 394.330 kg. de Material Reciclable.

Residuos Sólidos Dispuesto y Aprovechado en el Centro de Reciclaje La Alquería
Fase I de la Ruta de Recolección Selectiva

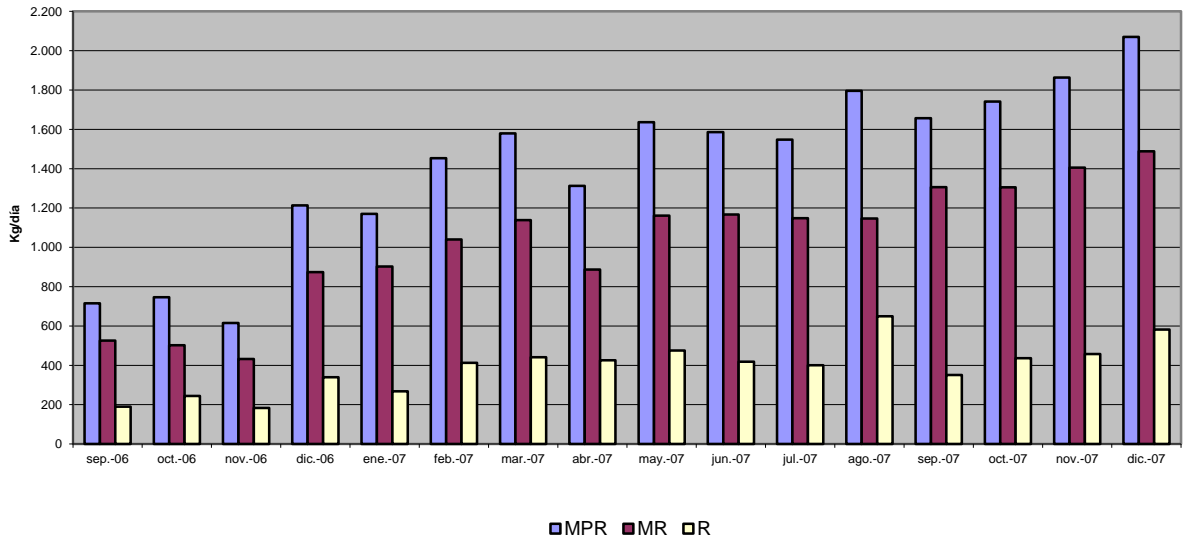


Ilustración 12 Niveles comparados de aprovechamiento de residuos sólidos en el centro de reciclaje La Alquería

Fuente Respuesta UAESP a Proposición 300 de 2008 – Programa Distrital de Reciclaje.
MPR Material potencialmente reciclable, MR Material reciclable, R rechazo.



Centro de reciclaje La Alquería



Fotografías Federico Parra

La tasa de rechazo tan alta y la poca cantidad de material fueron justificadas entonces en la falta de cultura de reciclaje. Cifras posteriores correspondientes a la fase 2 portadas por Terraza (2010) promedian un arribo de 12 toneladas diarias de residuos al Centro de Reciclaje la Alquería, con un rechazo promedio de 4 toneladas diarias.

Una de las principales críticas hechas a este sistema radica en la baja captura de material reciclable por parte de las rutas selectivas, pues 678.298 usuarios casi el 30% de los usuarios del servicio de aseo, no podían producir solo 12 toneladas diarias de residuos reciclables, cuando la producción estimada de residuos reciclables para la ciudad en ese entonces era de 1200 toneladas día. Ello lo ratifica la Defensoría cuando señala que aunque tiene capacidad para 600 toneladas mensuales el centro de reciclaje La Alquería está recibiendo únicamente 260 (aproximadamente), lo que equivale al 43% de su capacidad. De estas se comercializa, en promedio, el 25%.

¿Qué fallaba entonces? Según Moreno (2007) en su evaluación acerca de los procesos ligados al centro de reciclaje La Alquería y las rutas de recolección selectiva,

las campañas que realizan los concesionarios no fueron constantes ni intensivas, y ello debilitó la generación de hábitos de separación en la fuente entre los usuarios.

Un análisis más profundo revela que a los concesionarios de aseo se les pagaba por dicha ruta, llevasen un kilo o llevasen 3000 kilos de material potencialmente reciclable; en otras palabras no había incentivo alguno para lograr que dichas campañas se realizaran y sostuvieran en el tiempo. En cambio si hubo un incentivo para transportar el rechazo de residuos desde el centro de reciclaje la Alquería hasta el Relleno Sanitario Doña Juana. “La UAESP paga mensualmente un valor aproximado de nueve millones setecientos mil pesos (\$9.700.000) por el servicio de aseo, ya que el material de rechazo que es llevado al relleno sanitario Doña Juana equivale a 98.4 toneladas por mes”. (UAESP. Oficio No.2010EE-7340. Septiembre 01 de 2010. Datos promedio.)

Como segunda medida y pese a la restricción de comercialización, el concejal De Roux denunció en 2009 que se habían “(...) instalado más de 1.000 puntos de compraventa de material separado en la fuente en las inmediaciones de las rutas de reciclaje, que compiten con los operadores de ésta y generan fugas de cerca del 40% del material potencialmente reciclable” (De Roux, diario El Espectador 2009)²¹.

La Defensoría del Pueblo también hizo referencia al bajo nivel de inclusión de población recicladora, cuando en su “nota defensorial 61” dice que “(...) si bien es cierto que se ha facilitado la inclusión social de la población recicladora, con el fin de impulsar unas mejores condiciones de calidad de vida así como dignificar su oficio, actualmente laboran en este centro apenas 46 recicladores, cifra que no es representativa, ni comparable con la cantidad de personas que se pretendía contratar en los parques de reciclaje propuestos.(Defensoría 2010 p.10). En 2011, en el marco del convenio UAESP – JICA (cooperación Japonesa para el Desarrollo) se hizo un diagnóstico integral del Centro de Reciclaje la Alquería, y un plan de mejoramiento que fue retomado en la administración “Bogotá Humana” en 2012.

En el marco del o asociados al PDR, entre 2007 y 2010 se desarrollaron los siguientes programas de atención a población recicladora en la ciudad:

²¹ Reciclaje en Bogotá funcionaría si se reducen tarifas de aseo. Así lo afirmó el concejal de Bogotá, Carlos Vicente de Roux. Diario El Espectador Bogotá 15 mayo 2009

Tabla 8 Los programas de atención a población recicladora en la ciudad 2007 - 2010

Nombre del proyecto	Entidades responsables
Promoción de la asociatividad con la población recicladora de oficio de la ciudad de Bogotá, que no se encuentra organizada	UESP - Confederación Colombiana de ongs a través del Convenio: No 288 de 2006. 7 meses, inicio 28 de diciembre de 2006, finalización 28 de julio de 2007
Implementación del decreto 400 de 2004	Uaesp – entidades del distrito
Proyecto centro de reciclaje La Alquería.	Uaesp- el centro de reciclaje la alquería entró en operación a través del convenio Uaesp - U. Distrital nº 149 de 2006.
Proyecto de investigación condiciones sociales de la mujer recicladora de oficio de la ciudad de Bogotá	La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Facultad de Ciencias Sociales- Programa de Trabajo Social, con el apoyo de la Uaesp y la Asociación Nacional de Recicladores ANR
Proyecto para la vinculación de los hijos de recicladores a programas de erradicación del trabajo infantil	Ong Cenasel, en 2006 suscribió un convenio y en él participaron 240 niños de las localidades de Suba y Bosa En 2007, se suscribió un nuevo convenio en el que participan 400 niños hijos de recicladores con recursos de la Uaesp.
Programa educativo y de capacitación dirigido a las personas que se dedican a la recuperación de residuos sólidos en todo el país	Sena – alcaldía mayor con recursos por parte de Fonade

A partir de enero de 2006 y hasta diciembre del mismo año el entonces DAMA desarrolló en convenio de cooperación con la UAESP y la ONG Cenasel un proyecto de des-estimulación del trabajo infantil en población recicladora.

En 2007 La Secretaría de Desarrollo Económico SDDE, desarrollo un modelo para la promoción empresarial de unidades productivas afines al reciclaje de plástico en el marco del mejoramiento integral de barrios. La SDDE a través del IPES desarrolló un proceso de identificación de 180 unidades productivas de “plasticeros” en un sector de Bosa incluido en el programa de mejoramiento integral de barrios. Este proyecto caracterizó los procesos productivos, sobre esta base pretende proponer transformaciones y cualificaciones en los procesos organizativos de este sector así como mejoras de orden técnico en los procesos productivos.

En 2007 la SDIS desarrolló la última fase del proyecto 7307 “Talentos y Oportunidades para la generación de Ingresos”. Este nació en 2003 y su última fase tuvo énfasis en población recicladora. Es así como se desarrollo el convenio 1022 de 2007, y se denominó “Escuela de Reciclaje”. El convenio 1022 de 2007 tenía por objeto “Aunar esfuerzos, recursos técnicos y financieros para que un grupo de recicladores-as de oficio no organizados ubicados en Bogotá D.C., accedan a la oportunidad de realizar un proceso de formación integral y de generación de ingresos a través de su articulación productiva a diferentes eslabones de la cadena de reciclaje, dignificando los oficios inherentes a la recuperación y aprovechamiento de residuos sólidos, mejorando las condiciones técnicas, productivas, sociales, ambientales y legales para su desempeño y articulándose a una red empresarial constituida por los distintos actores con base en la confianza y en el mutuo beneficio económico. Estuvo constituido por los convenios 583/03 Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos – el entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social y la Secretaria Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, y el convenio 1449/05 DABS-SECAB.

El proyecto se dirigió a recicladores independientes o no organizados, ello en la medida en que tanto la UESP como SDA habían priorizado el trabajo con recicladores organizados; la intención de la Escuela de Reciclaje consistió en convertirse en un modelo de formación que vinculara lo productivo al punto de constituirse como alternativa para esta población.

Tras una caracterización de 1073 recicladores, se hizo una selección de 213, con ellos se inició el proceso de formación. Este proceso graduado en etapas cada una prerequisite para la siguiente, culminó con la generación de procesos productivos ligados al circuito económico de reciclaje.

A manera de balance general este proyecto tuvo un acierto en la gran escala temporal que manejo, en la selección de población recicladora no organizada, y en la implementación de un programa de formación que le apostaba a la consolidación de procesos productivos. No obstante su gran debilidad consistió en el proceso organizativo, creo una organización que agremió decenas de recicladores y operó mientras contó con los recursos del proyecto, pero una vez estos se agotaron quedó reducida a su mínima expresión.

Los convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA: Desde 2005 la UAESP desarrollo una relación de colaboración con el SENA para proveer procesos de formación para el trabajo dirigido a población recicladora. Es así como mediante el convenio Marco de cooperación 078 del 29 Septiembre de 2005 la Alcaldía Mayor de Bogotá y el SENA crearon el marco institucional en el que se inscribiría una serie de convenios de formación y acompañamiento para el trabajo.

Ello incluyó el aporte de más de 1000 millones de pesos al Fondo Emprender para financiar proyectos de aprovechamiento de residuos y reciclaje por parte de las organizaciones. Para ello el CONVENIO SENA – UAESP NO 119 de 2006 busco generar competencias empresariales entre organizaciones de recicladores y brindar el apoyo técnico que se requiriera.

De este proceso resultaron 22 planes de negocio, de los cuales en 2012 no quedaba ninguno funcionando, algunos ni siquiera habían empezado, y los recursos habían sido devueltos y condonados, incluso había recicladores con procesos legales en su contra y a punto de perder los pocos bienes con los cuales contaban debido al incumplimiento en el desarrollo del mismo proyecto.

Entre los principales problemas se identificaron los siguientes: La inviabilidad comercial de las unidades productivas, ante la dificultad para competir en los nichos de mercado existentes. La adquisición de maquinaria obsoleta y “hechiza” para los procesos

de transformación; y la falta de asesoría en la administración empresarial de sus unidades productivas.

Quizás el proceso más sólido e interesante realizado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos en Cumplimiento de la sentencia T 724 de 2003 fue el de certificación de competencias laborales. Este proceso estaba incluido dentro del convenio 119 de 2006 y fue renovado por el convenio 08 de 2009 entre la UAESP y el SENA. Este convenio busco el Reconocimiento de los saberes de los recicladores y su certificación para efectos de los procesos productivos y laborales que habrían de desempeñar.

Este proceso fue fundamental no solo por representar una alternativa ante la ausencia de oportunidades de educación formal para adultos de bajos recursos, sino por la utilidad inmediata del certificado de competencias laborales. La lógica del proyecto partía del reconocimiento de “(...)las capacidades de una persona para desempeñar funciones productivas en diferentes contextos con base en los estándares de calidad establecidos por el sector productivo”. (Presentación del proyecto de competencias Laborales UAESP).

Inicialmente el proceso se realizaría sobre las unidades de competencia laboral que integran la titulación en “manejo integral de residuos sólidos (nivel 2) que son las siguientes:

Código 180201003” del sistema nacional de formación para el trabajo mesa sectorial de agua potable y saneamiento básico, la cual está integrada por 8 normas a saber:

1. 280201019 tratar los residuos sólidos con base en parámetros técnico – ambientales vigentes.
2. 280201124 emplear condiciones de salud y seguridad en los ambientes de trabajo
3. 280201096 disponer de la información para apoyar la toma de decisiones empresariales
4. 280201014 Recoger los residuos sólidos de acuerdo a las normas establecidas por la empresa
5. 280201015 ejecutar el proceso de barrido y limpieza de vías y áreas públicas de acuerdo con las rutas establecidas en las zonas asignadas

6. 280201012 controlar la calidad del servicio de aseo, cumpliendo con las normas técnicas y los índices de gestión establecidos.
7. 280201017 recoger y transportar los residuos sólidos con base en las rutas establecidas y las normas técnicas ambientales vigentes
8. 280201013 disponer los residuos con base en parámetros técnico-ambientales vigentes

Ninguna de las anteriores estaba diseñada para población recicladora, mas aun su origen era de de certificar competencias laborales a los operarios de las empresas de aseo.

Tras un gran esfuerzo de incidencia de la Asociación de Recicladores de Bogotá y de técnicos aliados a ella, se logró ajustar el programa de certificación a la particularidad de la población recicladora, por ejemplo:

- El SENA redujo a 5 normas técnicas la primera fase de certificación, y en 2010 terminó ajustando las normas técnicas a actividades exclusivas de la población recicladora; a saber:
 - Recolectar los residuos sólidos potencialmente reciclables de acuerdo a procedimientos establecidos y normatividad vigente.
 - Recuperar los residuos potencialmente reciclables según procedimientos establecidos y normatividad vigente.
 - Transformar el material reciclable según procedimientos establecidos y normatividad vigente (esta norma no fue evaluada)
- Se logró que el SENA desarrollara una didáctica para adultos con bajos niveles de lecto escritura, didáctica que incluyo el acompañamiento y la validación del saber expresado oralmente.
- La elección de evaluadores involucró a la población recicladora de tal forma que para el proceso piloto fase I se contó con tres evaluadores profesionales adscritos al convenio, para la fase II se contó con 9 evaluadores, donde había un evaluador externo y 8 evaluadores recicladores
- El Sena y la UAESP a partir de la segunda fase del proyecto hicieron varias entregas de dotaciones completas a los recicladores que pasaron por este proceso.

En julio de 2011 se publicó a nivel nacional en el SENA la titulación 120201008 “Reciclar los materiales orgánicos e inorgánicos de acuerdo a procedimientos establecidos y normatividad vigente”; y a diciembre de 2011, según el informe de cierre del convenio 08 de 2009, 1.365 recicladores habían pasado por el proceso de certificación de competencias laborales. La ARB de manera autónoma continuó con el proceso logrando certificar y renovar la certificación del total de sus asociados; y extendió el beneficio a muchos recicladores pertenecientes a organizaciones aliadas.



Proceso de certificación de Competencias



Laborales



Fotografías: María Eugenia Duque/ARB

2.3.2.13 Acuerdo 287 de 2007

En cumplimiento de la sentencia T 724 de 2003 y de manera complementaria al acuerdo 114 de 2004 El Concejo de Bogotá expide el acuerdo 287 de 2007, que tiene por objeto orientar las acciones afirmativas que garantizan la participación de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, en los procesos vinculados a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos de Bogotá.

Esta es quizás una de normativas legislativas de la ciudad mas importante en términos del reconocimiento de la población recicladora, pues toma distancia de las definiciones oficiales (en las cuales reciclador era cualquier persona natural o jurídica dedicada al aprovechamiento de residuos) y reconoce al reciclador en su realidad laboral cotidiana; de hecho la definición de recicladores de este acuerdo no tuvo parangón (ni eco) en ninguna normativa nacional hasta el decreto Nacional 596 de 2016. El concejo entiende que el reciclador de oficio es “(...)la persona natural que alista o recupera los residuos para su aprovechamiento. Se entiende por reciclador de oficio en condiciones de pobreza la persona natural que deriva su sustento y el de su familia del reciclaje de residuos sólidos y que tiene su lugar de residencia en inmuebles clasificados en los estratos 1 ó 2. PARÁGRAFO: El estado de vulnerabilidad del reciclador de oficio en condición de pobreza será establecido por la administración distrital en función de su política social y la normativa aplicable”. (Artículo 2, Acuerdo 287 población objetivo)

Este decreto se ciñe rigurosamente a las sentencias de Corte Constitucional preexistentes y adopta la noción de acción afirmativa de tal forma que sea operativa a las políticas públicas distritales afines a la población recicladora²²

Es así como establece los objetivos de las acciones afirmativas a favor de la población recicladora en la ciudad, de tal forma que cualquier programa, plan o proyecto

²² De acuerdo con el artículo 13, incisos 2 y 3 de la Constitución Política, se entienden por acciones afirmativas las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos sub representados, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural, político o económico que las afectan. (Artículo 3 acuerdo 287 de 2007)

gubernamental que se ocupe de esta población habría de orientarse hacia dichos objetivos. Son estos:

- Establecer mecanismos que permitan condiciones de igualdad real de los recicladores en procesos contractuales vinculados a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos.
- Mejorar el nivel de capacitación de la población objetivo para facilitar su incorporación a los procesos vinculados a la gestión y manejo integral de los residuos sólidos.
- Apoyar a la población objetivo en sus gestiones ante otros sectores y entidades no vinculadas a la gestión y manejo de los residuos sólidos, que puedan ofrecerles alternativas de capacitación, formación empresarial y mejores ingresos.
- Apoyar a la población objeto para la creación de formas económicas asociativas, asesorándola en la formulación de un plan de negocios y en alternativas de financiamiento para el emprendimiento.
- Procurar la inserción de la población objetivo a los programas orientados a la alfabetización, la permanencia escolar y la protección de niños y jóvenes recicladores con las entidades respectivas.
- Fortalecer y apoyar la conformación de organizaciones representativas de los intereses de la población objetivo.
- Promover mecanismos de participación democrática y representativa de las organizaciones de la población objetivo, ante las instancias distritales pertinentes.
- Facilitar y apoyar las gestiones de la población objetivo para acceder a la cooperación nacional e internacional.

Artículo 4 Acuerdo 287 de 2007

Si bien este acuerdo ha sido unidad de medida para efectos de las acciones de control político desarrolladas por el Concejo de Bogotá en el tema de población recicladora²³, es necesario decir que las exigencias derivadas de este decreto, en particular al desarrollo de de las acciones afirmativas programadas por parte de las

²³ Sesión de evaluación del Avance del Acuerdo 287 de 2007", acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio; Concejo de Bogotá 21 de Marzo de 2010.

entidades distritales se limitó a señalar los procesos articulados al Programa Distrital de Reciclaje, que ya fuera revisado en este capítulo.

2.3.2.14 Decreto 456 de 2010, de regularización de bodegas

Desde 2008 la Secretaría Distrital de Planeación. Presentó el primer borrador del decreto de Regularización de Bodegas. Ello lo hizo sustentada en que en el Plan de Ordenamiento Territorial para el Distrito Capital y su desarrollo, y en el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos -PMIRS- se señalaban los lineamientos que deberán aplicarse a las normas que rigen las infraestructuras, equipamientos e instalaciones que componen el Sistema Integral de Residuos Sólidos.

Esta normativa se concretaría más adelante en el decreto distrital 456 de 2010, por medio del cual se establecen las normas urbanísticas y arquitectónicas para la construcción de nuevas bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos y la regularización de las bodegas privadas de reciclaje de residuos sólidos no peligrosos sólidos no afectas al servicio público de aseo, en Bogotá Distrito Capital.

En este decreto se tipologizan las bodegas de acuerdo al tamaño y las actividades que en ellas se realizan. De acuerdo a esta tipología se establecen los requerimientos, infraestructurales, sanitarios, ambientales, laborales y legales que deben cumplir cada una de ellas. De igual manera se determina su potencial localización de acuerdo a los usos del suelo permitidos. El decreto continúa estableciendo los requerimientos que deben cumplir los nuevos establecimientos que deseen realizar actividades afines al manejo de residuos en la ciudad. Entre otras exigencias las bodegas deberán presentar un plan de regularización o implantación así como obtener los permisos requeridos por parte de diferentes entidades a saber: Un concepto previo y favorable de la dirección de prevención y atención de emergencias, un concepto ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente SDA, el trámite ante curaduría, la licencia de construcción y un estudio de tránsito.

Dado que la mayoría de bodegas de reciclaje no eran propiedad de los bodegueros, sino que estaban en arriendo, la solicitud de la licencia de construcción sacaba de facto a más del 70% de las bodegas de la ciudad. Otros requisitos como el

ancho de las vías y los equipamientos internos completaban la exclusión de bodegueros dejando a menos de 65 bodegas de las 1800 existentes para el año 2011.

En palabras de la Corte Constitucional al referirse a este decreto:

"(...) el efecto del Decreto 456 de 2010 [sería] la disminución de los centros de acopio de la ciudad que se redujeron a 66, esto es 1 por cada 112.000 habitantes aproximadamente. Esta cifra demuestra la desproporción que existe entre la obligación de alcanzar una cobertura del 100% de recolección y transporte de material aprovechable en una ciudad con \$7.300,000 habitantes, si se tiene en cuenta que sólo funciona un parque de reciclaje y 66 centros de acopio. (Auto 275 de 2011, revisión de pliegos)

La exclusión no era solo para los bodegueros, sino que haría más difíciles las condiciones de trabajo de los recicladores al quitarles los puntos de comercialización y obligarlos a aumentar sus desplazamientos hasta las zonas de la ciudad, autorizadas para estas infraestructuras

La Secretaria Distrital de Planeación SDP generó un espacio interinstitucional para la acción conjunta del gobierno Distrital frente a los impactos de la implantación del mismo. Se esperaba que la Secretaria Distrital de Integración Social SDIS, y la Secretaria Distrital de Desarrollo Económico SDDE, en particular el Instituto para la Economía Social IPES, respondiera a la exclusión social que generaría este impacto.

2.3.2.15 Licitación Pública no. 001 de 2010, Relleno Sanitario de Doña Juana

En 2010 la UAESP sacó la licitación pública No. 001 con el objeto de contratar mediante la modalidad de concesión la Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno Sanitario Doña Juana (RSDJ) de la ciudad de Bogotá D.C., en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ, provenientes del servicio ordinario de aseo.

A continuación se destacan los principales aspectos de esta licitación:

Alcance del objeto del contrato: Hacían parte de la concesión los residuos sólidos urbanos generados en el distrito capital y los provenientes de terceros señalados por la UAESP. La administración, operación y mantenimiento del RSDJ implicando para el adjudicatario, las siguientes obligaciones, entre otras:

1. Adoptar la totalidad de los diseños que la UAESP entregue de las zonas que se encuentran en operación en el RSDJ. En caso de que se tengan observaciones u objeciones a éstos, se deberá contar con el visto bueno de la interventoría para efectuar los ajustes requeridos y aplicarlos.
2. Realizar los diseños necesarios para la operación integral del RSDJ en cada uno de sus componentes de acuerdo al alcance del objeto del contrato y la normatividad ambiental aplicable.
3. Administrar, mantener, monitorear y realizar las actividades necesarias y suficientes para asegurar y garantizar la estabilidad de las zonas rellenadas en el RSDJ.
4. La recepción, manejo y disposición de los residuos sólidos que lleguen al RSDJ, siempre y cuando estos cumplan los requerimientos establecidos en la normatividad vigente.
5. El manejo del biogás en el RSDJ, debe asegurar una adecuada operación y la estabilidad del RSDJ, facilitando el desarrollo del alcance y obligaciones de Contrato C137 de 2007 de tratamiento y aprovechamiento del biogás.
6. El manejo de los lixiviados debe asegurar una adecuada operación y la estabilidad del RSDJ. Este manejo comprende la operación y mantenimiento de la totalidad del sistema de conducción, almacenamiento, tratamiento de lixiviados, garantizando con su tratamiento, que el posterior vertimiento exigido cumpla a cabalidad con la calidad del efluente definida por la CAR en la Resolución 3358 de 1990 modificada por la Resolución 166 de 2008, y las normas que la modifiquen, complementen, adicionen o sustituyan.
7. El manejo de las aguas lluvias (controlando su infiltración).
8. La estabilidad del RSDJ y su instrumentación y monitoreo.

-
9. El control de olores y vectores.
 10. Realizar el aprovechamiento de los residuos sólidos que ingresan al RSDJ en las condiciones establecidas en el presente pliego de condiciones.
 11. La obtención de los permisos, autorizaciones y licencias exigidas por las autoridades; así como aceptar la cesión de la licencia ambiental con que cuenta actualmente el RSDJ en las zonas a disponer y asumir el cumplimiento de la misma en los términos establecidos en la cesión.
 12. Desarrollar mecanismos de aprovechamiento que se consideren técnica y económicamente viables bajo su única responsabilidad y sin poner en peligro la operación, la estabilidad o la comunidad vecina del RSDJ. Para dicha actividad el concesionario podrá utilizar hasta el 20% de los residuos que ingresan al RSDJ.
 13. Cumplimiento de todos los parámetros de seguridad industrial, salud e higiene ocupacional, normas sanitarias y ambientales, así como de reglamentación técnica y regulación definidos en las normas vigentes.
 14. El sistema integral de tratamiento de lixiviados generados en el RSDJ deberá operar una capacidad de tratamiento de 21,5 lps.
 15. Adelantar, bajo su propio riesgo y exclusiva responsabilidad, la elaboración de los estudios y diseños requeridos para el trámite ante la autoridad ambiental, para obtener el licenciamiento de aquellos terrenos del RSDJ que no se encuentren autorizados para la disposición final.
 16. Cumplir con cada una de las obligaciones generales y específicas consagradas en la minuta del contrato.

Plazo del contrato: El plazo del contrato estaba sujeto a la capacidad de disposición de residuos sólidos del área licenciada. El contrato terminaría una vez copada la capacidad del área licenciada, sin embargo, el operador puede solicitar la ampliación o modificación de la licencia ambiental para obtener una capacidad adicional. La capacidad licenciada por la Corporación Autónoma Regional (CAR) corresponde a 8.400.964 m³ con corte a 31 de Octubre de 2009. La zona adicional que puede ser desarrollada es la Zona

de Optimización Fase II, en estimaciones preliminares de la UAESP, correspondía a 10.192.674 m³.

Con las anteriores capacidades, se proyectaba una operación aproximada de once años.

Valor estimado del contrato: Con el fin de cumplir con los procedimientos legales requeridos, el valor del Contrato se estimó de acuerdo al valor presente neto de los ingresos anuales máximos esperados de las actividades generadoras de ingresos: la disposición final de los residuos llegados al RSDJ hasta copar la capacidad en toneladas existente en el RSDJ al momento de la apertura de la presente licitación, el tratamiento de los lixiviados producidos en el RSDJ durante todo el plazo del proyecto y el aprovechamiento hasta del 20% de los residuos llegados al RSDJ.

El valor presente neto aproximado del contrato en el momento de la licitación fue de Doscientos Veintinueve Mil Setecientos Cuarenta y Dos Millones Noventa y Nueve Mil Seiscientos Cuarenta y Siete Pesos Mcte (\$ 229.742. 099.647), a pesos de diciembre de 2009. El valor anterior cubriría los pagos al Concesionario por parte de la UAESP en un 85,4% para la disposición final y un 14,6% para el tratamiento de lixiviados.

El pago de las actividades de disposición final está amparado con el recaudo de la tarifa de aseo cancelada por parte de los usuarios de Bogotá D.C.

Autorizaciones, permisos, trámites y/o modificación de licencia ambiental: El RSDJ contaba con Licencia Ambiental para la Zona VIII, otorgada mediante Resolución CAR2133 de 2000 modificada por la resolución CAR 2211 de 2008, entre otras, que autoriza la zona de optimización fase I. La UAESP cedería dicha licencia ambiental, junto con todas sus modificaciones, adiciones, complementaciones o sustituciones.

Por otra parte, frente al tratamiento de los lixiviados generado en el RSDJ, la UAESP realizaría de igual forma la cesión al Concesionario del RSDJ de las resoluciones 3358 de 1990 modificada por la Resolución 166 de 2008, mediante la cual se establecen las concentraciones máximas permisibles en el vertimiento de lixiviados tratados.

Con la firma del contrato, el Concesionario aceptaría el trámite de cesión de la licencia ambiental y demás obligaciones vigentes en actos administrativos proferidos por

la CAR. El cumplimiento de las exigencias ambientales definidas por la autoridad ambiental sería una obligación contractual del Concesionario.

Proyecto de aprovechamiento: El Concesionario desarrollaría proyectos de aprovechamiento de los residuos que lleguen al RSDJ. Para lo que realizaría los estudios necesarios para determinar, entre otros, las tecnologías a emplear, el sitio del aprovechamiento, el volumen y tipo de residuos destinados a cada tecnología, la demanda de los productos recuperados, las necesidades de inversión, equipos y mano de obra, el esquema operativo, el cronograma esperado; bajo su cuenta y riesgo.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 8º del artículo 24 del Decreto 838 de 2005, las actividades de recuperación de material por parte de recicladores están prohibidas. No obstante los pre pliegos consideraban que el concesionario oferente debería presentarse en asocio con una organización de recicladores: "(...) se exigió como uno de los requisitos habilitantes de las propuestas que los oferentes se presentaran asociados con una organización de recicladores y una organización comunitaria aledaña al RSDJ" (Auto 268 de 2010, AZ 1, folio 10).

Los mecanismos de aprovechamiento al interior del RSDJ podrían contemplar cualquier tipo de tecnología excepto aquellas cuyo fin sea la producción, tratamiento y aprovechamiento de Biogás a partir de los residuos sólidos, con la salvedad de éstos podrán ser implementados solamente para la producción de la energía requerida para la operación del Sistema de Tratamiento de Lixiviados.

Participación de la comunidad: Las organizaciones que representan a las comunidades vecinas al RSDJ, las ONG y demás grupos de interés en la operación del RSDJ tendrían participación en el control y seguimiento del Contrato de la operación del Relleno, en los términos establecidos en la Licencia Ambiental y en el Plan de Manejo Ambiental, garantizando procesos democráticos. La UAESP apoyaría los procesos de información, socialización y participación comunitaria de los grupos sociales vecinos al RSDJ.

Criterios de calificación de las propuestas: Cuando las propuestas cumplen con todos los requisitos, se califican las propuestas de acuerdo a los siguientes criterios y puntajes:

Tabla 9 Sistema de puntaje licitación 001 de 2010

Criterios de calificación	Puntaje Máximo
Servicios nacionales y servicios extranjeros con componente nacional	100
Puntaje económico (Valor de la oferta económica)	900
Total Puntaje	1000

2.3.2.15.1 Un adelanto de las controversias suscitadas por esta licitación

Frente a esta licitación, los recicladores en cabeza de la ARB, consideraron que pese a la prohibición mediante decreto nacional de la presencia de recicladores en el frente de disposición final de los rellenos sanitarios, estos hacían parte del manejo público de los residuos, y era posible desarrollar en ellos procesos de aprovechamiento que les vincularan en condiciones dignas.

Consideraron también que dicha licitación no cumplía con las órdenes proferidas por la Corte, en particular las contenidas en la sentencia T 724 de 2003. Tras una minuciosa indagación, la Corte dio la razón a los recicladores e instó a la administración de entonces de la ciudad, a diseñar participativamente un modelo de incorporación de los recicladores al aprovechamiento de residuos en relleno sanitario.

El resultado fue la asociación de una organización recicladores de segundo grado, a la empresa administradora del relleno, y la promesa de redistribución porcentual de los réditos producidos por las actividades de aprovechamiento en relleno. A la fecha existe una planta que quema los gases emitidos por el relleno para reducir su impacto ambiental,

pero no se ha instalado ningún proceso de aprovechamiento en el relleno. (Auto 268 de 2010)

2.3.2.16 Licitación pública n° 001 de 2011, Recolección Barrido y Limpieza

La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) saca la licitación pública No. 001 de 2011 que tenía como objeto concesionar bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá D.C., 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.

Como mecanismo de inclusión a la población recicladora, en esta licitación quienes estaban interesados en participar en el proceso debían constituir una promesa de sociedad futura, bajo la modalidad de empresa de servicios públicos de objeto único, conjuntamente con una organización de recicladores de segundo nivel, de las seleccionadas previamente por la UAESP. Para dar cumplimiento a lo anterior, de manera paralela al proceso licitatorio, la UAESP debía promover la conformación de esquemas empresariales constituidos por las organizaciones de recicladores, buscando la articulación del reciclaje y el aprovechamiento en general, con el servicio público de aseo y con la regulación vigente.

Lo anterior, como medida para dar cumplimiento a la Sentencia T — 724 de 2003 y a los Autos No. 268, 298 y 355 de 2010 proferidos por la Honorable Corte Constitucional.

A continuación se relacionan algunas condiciones generales de la licitación 001 de 2011:

Alcance del objeto contractual: El servicio público de aseo, comprende los siguientes componentes:

- Recolección en la acera de los residuos sólidos ordinarios domiciliarios que presentan los usuarios, mediante la realización de rutas, en frecuencias y horarios previamente establecidos.

-
- Transporte de los residuos recolectados hasta el sitio de disposición final o de aprovechamiento.
 - Transferencias.
 - Barrido y Limpieza de vías y áreas públicas.
 - Corte de césped.
 - Poda de árboles.
 - Recolección y transporte de escombros de origen domiciliario inferiores a un metro cúbico o una tonelada.
 - Recolección y transporte de escombros de origen ilegal o clandestino sin límite de peso o volumen

Adicionalmente, el operador seleccionado debía adelantar actividades en materia comercial y financiera, como las siguientes:

- Atención al usuario
- Medición, liquidación y facturación del servicio
- Gestión de cartera
- Catastro de usuarios

Áreas de Servicio Exclusivo: La UAESP delimitó en seis (6) zonas geográficas el Distrito Capital de Bogotá, cada una de las cuales denomina Áreas de Servicio Exclusivo (ASE). Al interior de cada ASE un único concesionario presta el servicio público de aseo de manera exclusiva. Esto, de acuerdo a lo aprobado en la Resolución No. 541 de 2011, proferida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA).

Sin embargo, no se contempla exclusividad para las actividades de recolección y transporte del material reciclable que sea presentado en forma separada por los generadores, ni tampoco contempla exclusividad alguna para las actividades de aprovechamiento.

La UAESP dispuso que todos los proponentes debieran presentar una oferta para todas y cada una de las siguientes áreas:

Tabla 10 Aéreas de servicio exclusivo licitación 001 de 2011

Área de servicio exclusivo	Localidades
ASE 1	Suba (11) y Usaquén (01)
ASE 2	Fontibón (09) y Engativá (10)
ASE 3	Chapinero, (02), Santa Fe (03), Barrios Unidos (12), Teusaquillo (13), Mártires (14) y La Candelaria (17)
ASE 4	Tunjuelito, (06), Puente Aranda (16) y Ciudad Bolívar (19)
ASE 5	San Cristóbal (04), Usme (05), Antonio Nariño (15) y Rafael Uribe Uribe (18)
ASE6	Bosa (07) y Kennedy (08)

En el caso de las zonas rurales de Bogotá, el concesionario prestará el servicio en los componentes de recolección y transporte de los residuos sólidos y barrido de vías pavimentadas y áreas públicas duras en centros poblados de la respectiva ASE.

Valor estimado del contrato y remuneración: Se estimó que el valor del contrato sería un aproximado de trescientos noventa y nueve mil seiscientos ocho millones seiscientos veintidós mil doscientos sesenta y tres pesos (399.608.622.263). Este valor se calculó dividiendo los ingresos totales del esquema en seis.

La tarifa al usuario se establece de acuerdo a la metodología y fórmulas tarifarias expedidas por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) según las Resoluciones CRA 351 de 2005, CRA 352 de 2005, 482 de 2009 y 541 de 2011.

La remuneración del concesionario correspondería al porcentaje de recaudo ajustado por solidaridad ofertado en el proceso licitatorio, el cual se origina en el pago de la facturación del servicio público de aseo de la ASE que este opera. La remuneración debe cubrir todos los costos y gastos en que incurre el concesionario, necesarios para la adecuada y eficiente prestación del servicio. De esta remuneración se excluye el pago por disposición final y tratamiento de los residuos recolectados y transportados en su ASE, el pago de la interventoría de RBL; el pago de la interventoría de disposición final; el pago al Fideicomiso; el pago al SIISA; el pago por el GMF en que incurre el Fideicomiso.

Plazo de concesión y término de ejecución: El plazo de ejecución de los contratos de concesión para cada una de las Áreas de Servicio Exclusivo sería de ocho (8) años contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Lo anterior, en cumplimiento de lo aprobado por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico mediante Resolución CRA 541 de 2011.

Sistema Integrado de Información del Servicio de Aseo (SIISA): Los concesionarios del servicio público de aseo serían usuarios obligatorios del Sistema Integrado de Información del Servicio de Aseo (SIISA), el cual hace parte del Sistema de Información Misional de la UAESP. Dicho sistema manejaría la información operativa, técnica, comercial y financiera de manera consolidada, unificada y en tiempo real. El SIISA sería contratado por la UAESP, con cargo a los recursos recaudados por el esquema general de aseo.

Los concesionarios del servicio público de aseo tendrían la obligación de registrar la información que la UAESP defina en el SIISA para suplir sus necesidades de información, así como actualizarla, para mantenerla veraz, oportuna y disponible para que sea un sistema con información en tiempo real.

Inclusión de la población recicladora en condiciones de vulnerabilidad: La UAESP debía adelantar una convocatoria pública, con amplia difusión en los medios de comunicación impresos de alta circulación en el Distrito Capital y en los portales www.uaesp.gov.co y www.uaespcomunica.com, con el propósito de que todas las organizaciones de recicladores de segundo nivel que operen en la ciudad de Bogotá, D.C., remitan a la Unidad los documentos de carácter jurídico que acrediten las siguientes condiciones:

- Que operen en Bogotá.
- Que acrediten su constitución o creación ante la autoridad competente como organizaciones de recicladores de segundo nivel.
- Que su objeto sea el de agrupar organizaciones de recicladores de primer nivel, conformadas por recicladores (personas naturales) en condiciones de vulnerabilidad.
- Que desde su creación hayan sido organizaciones de recicladores.

La información remitida por las organizaciones de recicladores de segundo nivel de la ciudad, sería revisada y organizada por la UAESP, quien daría a conocer el listado de las organizaciones que cumplieran con las condiciones mínimas solicitadas. En este proceso se presentaron 14 organizaciones de segundo nivel, de las cuales 12 cumplieron con las condiciones mínimas solicitadas.

Posteriormente, la UAESP realizaría, en audiencia pública, un sorteo donde asignaría a estas organizaciones de recicladores de segundo nivel un Área de Servicio Exclusivo (ASE). Como consecuencia, cada organización de recicladores sería admitida como socio en el porcentaje que definiera el proponente respectivo, de acuerdo con las ofertas presentadas y, posteriormente, con las ASE adjudicadas.

En el caso de que el número de asociaciones de recicladores de segundo nivel que cumplan con todos los requisitos para participar en el sorteo fuera superior al número de ASEs, 6, se podrían adjudicar más de una organización a una ASE, teniendo en cuenta que se empezaría con el ASE que se le haya asignado la asociación de recicladores de segundo nivel con menor número de asociados.

De esta manera, se buscaba garantizar la igualdad y participación de todas las asociaciones de recicladores de segundo nivel habilitadas, ya que se elimina el de sí en el momento de evaluar las diferentes propuestas de los oferentes interesados en el proceso, una propuesta sea rechazada y, como consecuencia de ello, la asociación correspondiente quede por fuera del proceso.

Este procedimiento sería garante de la inclusión de los recicladores que conforman las diferentes asociaciones de segundo nivel que cumplan con las condiciones del pliego, sin darle prioridad a ninguna en especial, ni privilegiar ninguna condición subjetiva para su participación.

Criterios de Calificación: Para el proceso de selección se estableció un puntaje a las propuestas habilitadas teniendo en cuenta los siguientes componentes a considerarse en las propuestas de cada una de las ASEs:

Tabla 11 Sistema de puntaje licitación 001 de 2011

COMPONENTES	PUNTAJE
Incentivo a la Industria Nacional	100
Componente Económico CE	700
Cesión de la participación accionaria a la organización de recicladores de segundo nivel del Distrito Capital	100
Porcentaje de Aprovechamiento	50
Porcentaje Mano de obra de población recicladora contratada para adelantar las labores de corte de césped y poda de árboles. Reciclaje	50
Total	1000

El componente económico es el que mayor puntaje ofrecía y califica el porcentaje sobre el Recaudo de la ASE, ajustado por solidaridad, que el Proponente oferte para recibir como remuneración en cada una de las ASE, en los términos contenidos en este Pliego de Condiciones, y otorgará una calificación máxima de 700 puntos.

En cuanto a la cesión de la participación accionaria a la organización de recicladores de segundo nivel del Distrito Capital, se asignaría el mayor puntaje (100 puntos) a la propuesta cuya organización de segundo nivel posea el mayor porcentaje de participación en la forma asociativa propuesta por el oferente. El porcentaje de participación ofrecido a la organización de recicladores no podrá ser modificado durante todo el periodo de duración de la concesión.

Para el componente de aprovechamiento, el mayor puntaje (50 puntos) se asignaría a la propuesta que ofreciera la mayor cobertura de usuarios de la Ruta de Reciclaje dentro de la respectiva ASE, partiendo como mínimo de la cobertura actual existente en cada ASE, la cual debe garantizarse obligatoriamente. En el componente de mano de obra de población recicladora contratada para adelantar las labores de corte de césped y poda de árboles se daría el mayor puntaje, 50 puntos, a la propuesta que ofrezca el mayor porcentaje del personal de mano de obra que se encargara de las actividades de corte de césped y poda de árboles, de las bases de datos del Censo de Recicladores aplicado durante el año 2010 por la Pontificia Universidad Javeriana. A los

demás se les aplicará una regla de tres simple inversa. El concesionario podría involucrar la mano de obra de la población recicladora en otro tipo de actividades para las cuales sea capacitada, siempre manteniendo el número de personal que en su momento ofertó para obtener el puntaje de este componente.

2.3.2.16. Un adelanto de las controversias suscitadas por esta licitación

La licitación correspondiente a la prestación del servicio de recolección y transporte de basuras, pretendió cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional mediante la propuesta de vinculación de las organizaciones de recicladores de segundo nivel a las empresas de aseo concursantes, mediante un esquema de participación accionaria... La ARB encontró que dicho esquema no garantizaba los derechos de toda la población recicladora, en particular aquellos no organizados que representaban más del 70% de los recicladores de la ciudad.

La Corte se propuso entonces evaluar el grado de cumplimiento de las anteriores sentencias por ella proferidas, en tanto éstas debían haber preparado a la población recicladora para participar en este acto licitatorio en las condiciones adecuadas...

Tras varios meses de investigación la Corte declaró el incumplimiento por parte de la administración de la ciudad en el desarrollo de las acciones afirmativas en favor de los recicladores, dejó sin efecto el proceso licitatorio (mas grande de la ciudad) y dio nuevas órdenes relativas a las condiciones de cumplimiento necesarias y específicas, que debería adoptar el Distrito en el plazo inmediato. (Auto 275 de 2011).

2.3.3 Conclusiones del modelo de servicio de aseo en Bogotá como Narrativa

El caso bogotano en términos de la política pública de aseo y el rol de la población recicladora ha sido icónico por dos razones; por un lado en la práctica, antes que la normativa nacional se armonizara y depurara, creo un modelo de prestación de servicios siguiendo los lineamientos de la ley 142 de 1994, y parte de su experiencia sirvió para los ajustes de la normativa nacional. Por otro lado, en su aplicación práctica ha generado situaciones de expulsión de la población recicladora de su nicho productivo, por tanto ha sido merecedor de las acciones de resistencia más significativas de esta población. El resultado ha sido la producción de importante jurisprudencia en defensa de los derechos de la población recicladora que hoy por hoy transformaron el paradigma de manejo de residuos en la ciudad, y se proyecta por semejanza en las situaciones hacia las demás ciudades y municipios del país.

El modelo de prestación del servicio de aseo en Bogotá fue el primero en hacer una transición hacia la privatización, iniciando en 1988 y culminándola en 1994; gracias a la liquidación de la EDIS y la escogencia de empresas privadas de recolección de basuras, se consolidó en el país la precepción según la cual la empresa privada administra más eficientemente lo público. Es así como el sistema de recolección y transporte de residuos en la ciudad, así como la gestión del relleno sanitario ha estado en manos de privados desde 1994 hasta 2012. Otro importante aspecto de naturaleza técnica fundamental tanto para las económicas de escala de la prestación del servicio como para la organización operativa y financiera del mismo, fue el establecimiento de la modalidad de áreas de servicio exclusivo, acompañadas de un sistema de subsidios que aseguraba la cobertura sin importar la capacidad de pago del servicio de los habitantes de determinadas zonas de la ciudad.

Hoy en día la ciudad continúa dividida en seis áreas de servicio exclusivo asignadas a los operadores de aseo, en las que, a través de macro rutas, se recogen los residuos domiciliarios y especiales en camiones compactadores. Los residuos son luego transportados y depositados en el único sistema de disposición final con el que cuenta la ciudad: el Relleno Sanitario de Doña Juana (RSDJ).

A este relleno llegan diariamente un promedio de 6200 toneladas de residuos (2015). Los operadores del servicio de colecta de basuras debieron acceder a prestar también los denominados “servicios complementarios de aseo” en sus áreas de servicio, los cuales son: corte y poda de césped, barrido y limpieza de calles y lavado de puentes y monumentos.

Es importante señalar que la ciudad solo empezó a contar con un sistema público de recolección segregada de residuos hasta 2006, pero este a todas luces ha resultado ineficiente, pues como se pudo constatar en las conclusiones referidas a la política nacional de aseo, no ha existido incentivo alguno para que los operadores del servicio de aseo promuevan la adecuada separación en la fuente y fortalezcan la recolección segregada. Su negocio sigue siendo el transporte y enterramiento controlado de basuras.

En la práctica, La recuperación, recolección y transporte de residuos reciclables se ha hecho por los recicladores informales, quienes suplen la ausencia de prácticas de separación de residuos con el ejercicio sistemático de revisión de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público y la extracción de los residuos potencialmente reciclables mezclados con la basura. Gracias a estas prácticas, según la UAESP (2012) dejan de llegar al relleno sanitario cerca de 1200 toneladas diarias de residuos potencialmente reciclables al relleno sanitario.

El aprovechamiento como componente del servicio de aseo estuvo ausente hasta que la coyuntura sanitaria del derrumbe de casi un millón de toneladas del relleno sanitario Doña Juana, tragedia que exigió a la ciudad una mejor comprensión del problema público de los residuos y la búsqueda de alternativas a la dependencia del enterramiento controlado de basuras en rellenos sanitarios. Si bien entre 1998 y el 2000 hubo permanente consultas a los recicladores sobre su actividad, la licitación del 2002 no les incluyó, al contrario los requerimientos para participar en términos de experiencia, tecnología y capital estaban fuera del alcance de los recicladores y sus organizaciones; peor aun le entregó rutas de recolección selectiva a las empresas de aseo, que afortunadamente solo operaron hasta 2006 dadas las dificultades logísticas y la ausencia de incentivos para desarrollarlas.

No sobra ratificar que el modelo de prestación se ha materializado a través de las licitaciones públicas para la operación del servicio de recolección y transporte de residuos

así como de gestión y operación del relleno sanitario. Desde las múltiples prorrogas de los contratos que terminaron en la licitación del 2002 hasta la licitación del 2011 dejada sin efecto por la Corte Constitucional, son las licitaciones las que han establecido la aplicación de la normativa en modelos de operación reales, han sido precedidas por intentos (simbólicos en su mayoría) de concertación con la población recicladora organizada, que no se reflejan en las condiciones finales para participar de manera cierta en la gestión pública de los residuos.

Las acciones de exigencia de derechos de los recicladores han estado vinculadas a unir reciclaje a reconocimiento del trabajo del reciclador, por el contrario los primeros programas de reciclaje como el Sistema Operativo de Reciclaje y la primera versión del Programa Distrital de Reciclaje, buscaban un esquema de operación de recolección y aprovechamiento de residuos reciclables que se rigiera por los parámetros de la ley 142 de 1994, bajo este enfoque era imposible reconocer las ventajas del reciclaje tal y como se había hecho por los recicladores de oficio desde la década de 1950; de hecho se esperaba que la rentabilidad de este sistema alimentara las arcas públicas para cubrir múltiples necesidades. En otras palabras era un reciclaje sin recicladores

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional en defensa del trabajo de los recicladores introdujeron condicionantes al modelo de prestación del servicio de aseo que retaron su lógica económica, al punto que un balance de las acciones desarrolladas por los gobiernos distritales entre el 2004 y el 2011 para dar cumplimiento a las ordenes de la Corte con relación al desarrollo de acciones afirmativas para la población recicladora, permite concluir que en su gran mayoría estas fueron de carácter asistencial y no estructural. Es decir en términos del auto 275, se desarrollaron acciones asistencialistas que no transformaron las condiciones de desigualdad material y que tuvieron por beneficiarios a una reducida muestra de esta población.

Una de las principales dificultades para el reconocimiento y la inclusión de población recicladora en los esquemas de prestación del servicio de aseo, refirió a que estos responden a una lógica formal materializada en la ley 142 de 1994 y sus decretos reglamentarios, este marco normativo como puede verse en las controversias que suscitó, no comprende ni reconoce las condiciones propias de la informalidad que contextualiza el trabajo de los recicladores, las autoridades Distritales hasta antes de 2012, no se dieron a

la tarea de armonizar estas visiones normativas, ni de reconocer la heterogeneidad de formas en que se realiza el reciclaje popular en Bogotá y en Colombia. Por ello no se trazó una real ruta de formalización.

Para fortuna de los recicladores y pese a las dificultades derivadas de las prohibiciones y restricciones para ejercer su oficio, la recuperación de residuos reciclables ha estado en sus manos. Los operadores del servicio de aseo, hasta 2016 han tenido prohibido el desarrollo de procesos de selección o clasificación y de aprovechamiento de los residuos, debido a los problemas de cumplimiento y cobertura del servicio de parte del antiguo operador público –la hoy extinta Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) que funcionó entre 1956 y 1994–, ocasionados por las actividades de recuperación de residuos reciclables que realizaban sus operarios de vehículos recolectores mientras recolectaban las bolsas de basura.

Aun hoy en día se constata una terrible tensión, casi contradicción entre las ordenes de inclusión y reconocimiento de los recicladores como prestadores de servicio de aprovechamiento y las reglas de juego que rigen la prestación del servicio, en particular la aplicación simple y plana del principio de libre competencia que amenaza cualquier acción que dé un trato preferencial a los recicladores en la prestación del servicio de aprovechamiento cuando esta afecte el derecho (o la rentabilidad) de las empresas de aseo a participar del negocios e basuras.

Desde la antes mencionada lógica de los “factores promotores de las políticas” introducida por Wilson (2007), Hay que decir que el modelo actual es el resultado del factor promotor “salud pública”, en tanto el modelo de recolección, transporte y enterramiento ha tenido como principal función la de organizar, actualizar y ampliar un sistema de recolección de residuos y eliminación de los desechos de las zonas urbanas. Pero, en concordancia con los lineamientos nacionales ha sido subyugado por un factor promotor ligado a la “rentabilidad de la prestación del servicio público”; lo que en un principio surgió como la preocupación por la sostenibilidad del servicio, es decir por el establecimiento de fondos suficientes para mantener este modelo de manejo de residuos, cedió ante el establecimiento de parámetros de rentabilidad que van más allá de los costos de operación; tan es así que las orientaciones establecidas por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA) en el marco de lo que se ha denominado “libertad regulada de mercado”, ha permitido, que los operadores del servicio

de aseo en Bogotá, y más del 78% de los operadores en todo el país se hayan acogido, la tarifa techo permitida, es decir al máximo cobro permitido a los usuarios durante casi una década (2002-2011) (CRA 2013).

Los incentivos son aun mas fuertes: el modelo de remuneración cuya rentabilidad depende de una mayor producción, transporte y enterramiento de basuras. Y la transferencia de los costos de enterramiento controlado de basuras a los Usuarios, no al operador de aseo. Es decir en Bogotá los operadores de transporte y recolección de basuras no deben pagar por la disposición final en el relleno sanitario. Estos costos van incluidos en la tarifa de aseo y son cargados a los suscriptores del servicio. De forma que para el proveedor del servicio de colecta no existe un incentivo real para la disminución en la producción de residuos.

Como usuarios los ciudadanos están fragmentados, el sistema de facturación y cobro se hace de manera individualizada al suscriptor, de acuerdo a las categorías de pequeño productor, gran productor de residuos, productor comercial o productor domiciliario; no de acuerdo a la producción real de residuos por usuario. Dado que es muy difícil medir la producción real de basuras a los suscriptores del servicio (salvo la modalidad de multi-usuarios), todo esfuerzo real por separación de residuos no se ve reflejado tarifariamente.

“El círculo vicioso derivado de la inexistencia de desincentivos económicos para la eliminación, señalado por Scheinberg (2012), tiene una variación perversa en el caso bogotano. En efecto, de manera simultánea se ha limitado el impacto de los factores de cuidado ambiental o de autorregulación por vías del mercado; se ha permitido que las empresas de aseo se empoderen sobre la base de un negocio de producción, recolección y transporte de residuos; y finalmente, durante décadas se han rechazado otras formas de manejo de los residuos, como el reciclaje u otras formas de aprovechamiento”. (Parra 2015, p.3)

Capitulo 3. Construcción de una contra narrativa frente al modelo imperante de manejo de residuos y el rol asignado a la población recicladora en Bogotá

Como se pudo constatar en el capítulo anterior, la narrativa hegemónica sobre el problema público de los residuos y sus soluciones, ha sido construida mayoritariamente por los gobiernos nacionales, con un particular rol de los gobiernos Distritales, y a partir de 1994, con la privatización del servicio de aseo, la narrativa hegemónica ha contado con el concurso de las empresas de aseo y sus instancias de representación ante el gobierno, por ejemplo ANDESCO.

Desde la noción propuesta por Wilson (2007) de "policy drivers" o "factores promotores de política", es posible concluir que dicho modelo ha entendido el problema de los residuos, y ha tenido por enfoque preeminente para abordar el problema y justificar sus soluciones, como uno de naturaleza sanitarista, y desde 1994, con una marcada preeminencia de factores económicos, ligados a la sostenibilidad financiera del servicios, y a la búsqueda de su rentabilidad.

Es así como las políticas públicas de manejo de residuos en tanto soluciones a dicho problema han estado "alineadas" a la búsqueda de "eficiencias" en términos de: 1) evitar problemas sanitarios derivados de los residuos en el espacio público; y 2) lograr que sea atractivo y rentable para los prestadores del servicio "privados", estar en el

negocio. Dejando de lado “factores promotores de política” estructurales como lo son los aspectos sociales y ambientales del sistema de manejo de residuos. En otras palabras, aun hoy el servicio público de aseo en Colombia no ha medido las externalidades derivadas del enterramiento de basuras, en particular aquellas externalidades de naturaleza ambiental y social; vale recordar que estamos regulados por normativa de prestación del servicio de aseo y no por una ley de residuos; y solo tras la lucha de la población recicladora, se visibilizó uno de los muchos aspectos sociales ligados al servicio público de aseo: el reciclaje y el sector informal que lo ha realizado por décadas como parte integral del mismo servicio.

Si bien este tema económico se problematizó en el capítulo anterior, es preciso hacer una breve mención al siguiente hecho: dentro de la narrativa hegemónica un gran anuncio justificador del modelo, era aquel según el cual la libre competencia, el mercado de prestación del servicio de aseo, aseguraría un servicio de calidad, unido a precios cada vez más cómodos y bajos para los usuarios; sin embargo la lógica de remuneración del servicio (bajo la modalidad de precios techo, y garantía de área limpia complementada con la medición de volúmenes de residuos recolectados, transportados y enterrados), ha hecho que este objetivo/premisa se cumpla solo parcialmente, configurando un negocio sin precedentes para las empresas privadas, mixtas y públicas que en él participan; y permitiendo cobros a los usuarios por encima de los costos reales de prestación del servicio.

En este orden de ideas, muchas de las políticas públicas analizadas en el capítulo anterior, buscaron mantener, sostener y estabilizar el modelo de recolección, transporte y enterramiento controlado de residuos. Algunas de ellas en este intento, directa o indirectamente afectaron el trabajo de la población recicladora, no solo en la ciudad sino en toda Colombia, generándoles restricciones a algunas de sus actividades, o peor aun criminalizando etapas de su labor.

Frente a estas amenazas y exclusiones, un reducido sector de la población recicladora, hija de un proceso de acompañamiento organizativo gestado por la Fundación Social, emprendió una singular tarea de defensa de su trabajo mediante múltiples estrategias, entre ellas, la búsqueda de justicia mediante acciones legales ante el poder judicial colombiano. Para ello contó con el apoyo de varias organizaciones y

profesionales, quienes contribuyeron a cualificar, documentar o sistematizar las posturas y análisis de los líderes recicladores, de tal forma que pudieran, pelear por el sentido de la discusión en cuestión, en los escenarios de poder donde se tomaban decisiones frente a la gestión pública de los residuos.

Tras más de una década de lucha, este sector organizado de los recicladores, desarrolló una lectura analítica y crítica de la política pública de manejo de residuos en el país y el modelo que esta ha pretendido cristalizar. Dicha lectura se ha constituido en la plataforma que ha sustentado cada una de las estrategias de resistencia e incidencia, para transformar las situaciones que les marginalizaban o amenazaban su oficio. Dicha plataforma bien puede entenderse como una contra-narrativa, quizás “la contra-narrativa” más importante e influyente frente al modelo del servicio público de aseo y sus externalidades sociales y ambientales, así como económicas.

Esta contra-narrativa sustentó una acción sistemática de resistencia, cuyo cuerpo institucional ha estado en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB, y que ha convocado por más de 10 años a población recicladora organizada y no organizada de todo el país, generando sinergias en una lucha que dada su incidencia ha creado lo que Tarrow (1997) denomina “estructura de oportunidades políticas”, entendida esta como:

Las dimensiones consistentes del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente, [...] los movimientos sociales se forman cuando los ciudadanos corrientes, a veces animados por líderes responden a cambios en las oportunidades que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en que son vulnerables las elites y las autoridades (Tarrow 1997, 49).

Es así como el grado de incidencia de la contra-narrativa agenciada por la ARB, y ejecutada a través de diferentes estrategias, representó los intereses de los recicladores en el país, e incluso de algunos sectores de pequeños bodegueros; evidenció las contradicciones, problemas y debilidades del modelo de transporte y enterramiento de basuras en manos de empresas por acciones; y lo más importante es que, tras acumular más de 7 fallos de Corte Constitucional a favor del trabajo de los recicladores, ha transformado el paradigma de manejo de residuos sólidos en el país, abriendo una ventana de oportunidad política para la población recicladora.

Tal como sugiere Tarrow (1997), los factores de oportunidad política representados en la contra-narrativa de la ARB, han generado situaciones que derivan en la apertura del acceso al poder y la disponibilidad momentánea de nuevos y mejores recursos para la acción, a ser aprovechados por quienes históricamente no los han tenido, como efectivamente son los recicladores.

El presente capítulo sistematiza la construcción de dicha contra narrativa por parte de la Asociación de Recicladores de Bogotá, con la contribución de los profesionales e instituciones de apoyo.

Como primer paso para su aprehensión se hizo preciso reconocer en profundidad al sujeto gestor de la contra narrativa, y ello significó para la presente investigación, el desarrollo de herramientas que permitieran aprehender y comprender a este sector de trabajadores en empleo informal, desde las lógicas que se derivan de su labor, desde su experiencia de vida, pero sobre todo desde la organización como medio para defenderse inicialmente, y más adelante, la organización como plataforma para consolidar su lucha.

Por ello este capítulo se ha estructurado en tres grandes subcapítulos dedicados cada uno a responder las siguientes preguntas siguiendo metodologías y marcos conceptuales específicos a saber:

“¿Quién es la población recicladora?” en Bogotá y parcialmente en Colombia, desde la revisión bibliográfica, complementada con el ejercicio etnográfico del autor, que se ha ocupado del tema desde 1997.

“¿Por qué y cómo se organizaron?” desde la reconstrucción de la memoria de líderes y organizaciones significativas en esta lucha; para luego interpretando los hallazgos a partir de teorías identitarias y de marcos de sentido de la acción colectiva, poder entender cómo este proceso de organización resultó en lo que Rivas (1998) denomina “enmarcamiento”, es decir 1) la constitución de un cuerpo organizacional (o institucional), que ha encarnado las demandas de justicia de los recicladores como sector específico; 2) la construcción de un discurso de naturaleza reivindicativa que ha unificado una forma de entender las problemáticas relativas a la exclusión y marginalización de recicladores, su auto concepción como trabajadores y la lectura de sus derechos; y 3) la

coordinación de acciones concretas para llevar a buen término los objetivos de sus demandas y reivindicaciones.

Y finalmente, “¿Cuál ha sido su lucha?”. En este subcapítulo se sistematiza la contra-narrativa frente al manejo público de los residuos y el rol de los recicladores en él, principalmente desde sus demandas, organizadas en la línea histórica de las acciones de exigencia de derechos que ejecutaron frente a políticas que excluían, o marginalizaban a los recicladores.

3.1 Caracterización de la población recicladora en general: ¿qué hacen, cuál es su rol dentro del circuito de reciclaje y la cadena de valor?

3.1.1 Quiénes son los recicladores

El denominativo reciclador ha sido objeto de debate entre los mismos recicladores y quienes desde la academia, la industria o el gobierno, se han ocupado de ellos. Los múltiples apelativos que ha recibido esta población, han tenido relación directa con su labor, y con las interpretaciones y percepciones que algunos de ellos tienen sobre sí mismos, y aquellas que desde diferentes sectores de la sociedad se tienen frente dicha actividad y sus ejecutantes.

Según Martín Medina (1999) Los recicladores se constituyen en un sector poblacional y productivo desde la primera mitad del siglo XX debido a:

- i) al aumento de desechos sólidos como consecuencia de los procesos de urbanización, industrialización, y cambio de hábito de consumo de la población a favor de productos manufacturados; ii) a la creciente demanda de materias primas baratas para fabricar esos productos de consumo, tales como papel, metales, vidrio y plásticos; iii) al aumento de las tasas de migración a las ciudades, y iv) a la incapacidad de las economías de la región para generar suficientes empleos formales. Bajo esta conjunción de factores, la recuperación de materiales de desecho para ser reciclados ha sido, y continúa siendo, una de esas ocupaciones informales por medio de las cuales los individuos desempleados, y familias enteras, pueden sobrevivir. (Medina 1999 citado en Sentencia T 291 de 2009, 5. Los recicladores de Navarra como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional)

Lo primero que hay que decir es que **se trata de una población definida por la labor que realiza**. Las diferentes formas, condiciones y contextos en que este trabajo se

ejecuta, determinan la complejidad y la heterogeneidad misma incluida dentro del genérico “reciclador”. Es decir que la noción de “reciclador” o “población recicladora” da cuenta de múltiples sectores poblacionales y muchas modalidades de trabajo con importantes diferencias entre sí; desarrolladas en diversos contextos urbanos de todo el mundo.

Si fuera preciso caracterizar a esta población habría que apelar a por lo menos tres características comunes:

1. La recuperación de residuos reciclables como actividad productiva y primer eslabón de la cadena de valor del reciclaje.
2. Las condiciones de pobreza económica de la población en cuestión y la precariedad material en la realización de la labor, como parte del sector informal de la economía.
3. El no reconocimiento y la exclusión, casi generalizados, por parte de la sociedad y los gobiernos.

El aspecto definatorio de esta población en todo el mundo, es sin duda la recuperación, selección, acarreo, acopio temporal y comercialización (en alguna modalidad²⁴), de los residuos potencialmente reciclables y/o aprovechables, que han sido desechados por otros sectores de la sociedad.

Un número significativo de recicladores en el mundo realiza esta actividad en los sitios de disposición final de los residuos: vertederos a cielo abierto y rellenos sanitarios, cerca de los cuales tienen residencia y pueden entrar a trabajar. Otros recorren las calles de las ciudades y cabeceras municipales, recuperando de las bolsas de basura y de los aglomerados de residuos dejados en el espacio público, los empaques y envases de vidrio, plástico, aluminio y otros metales, así como los papeles y cartones, y otros objetos que puedan tener, a juicio y conocimiento del reciclador, un valor comercial en los mercados del reciclaje y el reúso, o un valor de uso para sí mismos o en sus hogares.

²⁴ por ejemplo, recicladores del vertedero de Mbeusse en la ciudad de Dakar, Senegal, recuperan los residuos directamente de las pilas de basura depositada por los vehículos, y deben completar un peso específico del tipo de residuo reciclable que les ha sido asignado para recibir su jornal; esta modalidad de permiso de trabajo por un pago específico se replica en varios vertederos y no incluye la fase de comercialización de los residuos por parte del reciclador.

Los residuos comercializados son reintroducidos a la cadena de valor del aprovechamiento para servir de materia prima para la elaboración de nuevos productos y empaques. Tras las fases de recuperación, clasificación y acarreo de los residuos, estos son vendidos o entregados por un jornal, al siguiente eslabón de la cadena de intermediación, encargada de alistar y acopiar mayores volúmenes de residuos clasificados. Cuando de organizaciones se trata, hay importantes avances de crecimiento en esta cadena de reciclaje, en la medida en que algunas, han logrado tener un acopio y comercialización colectiva.

En cada eslabón ascendente de la cadena, aumenta tanto el volumen como el grado de clasificación y embalaje de los residuos, hasta llegar a la industria pre-transformadora y transformadora que los utiliza como insumos (complementarios o principales según el tipo de material) para la fabricación de nuevos empaques y productos. Dicho así, la población recicladora se constituye en el primer eslabón de la cadena de valor del aprovechamiento, una vez productos y empaques son desechados.



Ilustración 13 Grafico Cadena de valor del aprovechamiento, dibujos originales Enda A.L., modificado por el autor.

No obstante inician y sostienen la cadena de valor del aprovechamiento, los recicladores son quienes reciben menos ingresos per cápita, tal como presenta el gráfico de la pirámide de actores de la cadena de valor del reciclaje enfrentada a la pirámide invertida de las ganancias en la misma.

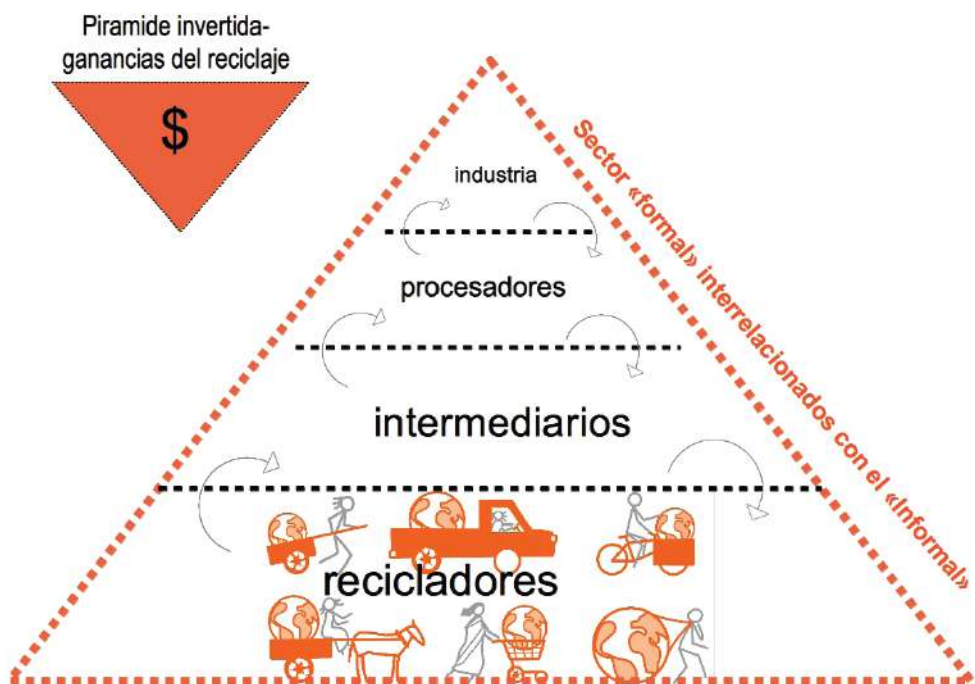


Ilustración 14 Pirámide invertida de ganancias del reciclaje Fuente: Lucia Fernández, WIEGO/MIT, 2012.

La industria que consume materiales reciclables define los precios de los mismos de acuerdo a sus requerimientos de material en condiciones de oferta sostenida y de fuentes múltiples: cadenas de valor municipal, nacional e internacional. La cadena de intermediación debe ajustarse en cada municipio o ciudad estas condiciones de precio y obtener su ganancia de la reducción de precios al eslabón de intermediación inmediatamente inferior, el cual hace lo suyo con los recicladores, obteniendo estos el menor precio por las unidades de material reciclable recuperado de los vertederos o de las calles.

En cuanto a las condiciones laborales en las cuales realizan su trabajo, existen estudios que plantean que se trata de una población explotada. Esto, por cuanto, de los millones de dólares que produce el negocio del reciclaje al año, a ellos sólo les

corresponde un pequeño monto. Según Martín Medina, asesor del Banco Mundial en temas de residuos sólidos y de reciclaje, a los recicladores se les paga el 5% de lo que genera la industria. Esto, entre otras razones, por los monopolios de quienes compran los residuos sólidos recuperados o aprovechados bajo esta modalidad (Corte Constitucional de Colombia, Auto 268 de 2010, 2.1 Los recicladores, sujetos de especial protección constitucional)

Otro lugar común de los recicladores en el mundo es **su condición de pobreza económica**. Para la mayoría, la recuperación de residuos potencialmente reciclables, en las condiciones antes descritas, se ha constituido en la única oportunidad de lograr su subsistencia diaria y la de sus familias, en contextos con pocas oportunidades y garantías laborales. Esta labor es quizás una de las más vulnerables dentro del sector informal de la economía. Según La Organización Internacional del Trabajo aproximadamente 24 millones de personas en el mundo hace parte del reciclaje, y el 80% de estos empleos hacen parte de la economía informal²⁵

La situación de pobreza económica, sumada a las razones de subsistencia que caracterizan esta labor, conllevan a las precarias condiciones y herramientas de trabajo: medios de acarreo de tracción humana y animal, contacto directo con los residuos, herramientas simples de trabajo, y la carencia casi generalizada de dotación de seguridad industrial. No obstante estas condiciones, la población recicladora también ha desarrollado un profundo conocimiento de los tipos de material reciclable, habilidades en la identificación, recuperación y adecuación o alistamiento de los mismos, y varias tecnologías propias (de acarreo y alistamiento del material), que han facilitado su labor.

Finalmente, esta labor y sus ejecutantes se han caracterizado por un lado, por no ser reconocidos ni apoyados por los gobiernos; y por otro, han sufrido la discriminación (o invisibilización) generalizada por parte de la sociedad. De hecho, este sector poblacional

25 OIT. 2013. "El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes" Conferencia Internacional del Trabajo, 102.a reunión, 2013, Informe V. Citado en FERNANDEZ. 2013. Recicladores: El derecho a ser reconocidos como trabajadores. Position Paper WIEGO.

ha debido asumir las implicaciones sociales, culturales y económicas derivadas de sobrevivir de los residuos desechados por el resto de la sociedad.

Más adelante se abordaran aspectos específicos y contextualizados en la realidad bogotana, relativos a la dependencia y nivel de dedicación respecto a esta labor, a los niveles organizativos, y a los medios de acarreo, los cuales hacen parte de la caracterización específica que da cuenta de la heterogeneidad de formas en que se realiza esta labor. Por ahora se ampliará la reflexión cualificada desde la antropología sobre la identidad de esta población.

3.1.2 El debate sobre la denominación: la primera pugna por el sentido.

Si bien es cierto para todos los recicladores un significativo lugar común lo constituye “la posición de sujeto” que el sistema mismo le ha asignado, al dejarle como última alternativa de trabajo la recuperación de residuos reciclables, y al producir un imaginario de discriminación como representación generalizada y compartida de lo que es esta labor y lo que son sus ejecutantes; la población recicladora organizada ha logrado redefinirse a sí misma y redefinir su campo de acción, tomando distancia de dicha posición de sujeto. Esto ha significado por lo menos un proceso de deconstrucción de dicha identidad impuesta, una relectura de sí mismos como actores colectivizados (organización), y por tanto una concertación del significado de su acción colectiva.

Tal condición remite a la reinterpretación de la identidad de la población recicladora organizada, desde la propuesta de Melucci (1999) quien habla de la identidad colectiva como un proceso de construcción y negociación del significado de la acción colectiva misma; desde allí es posible afirmar que la población recicladora organizada ha debido reconocer qué tiene en común, y por qué actúan conjuntamente: no es una esencia en movilización sino un constructo.

Según él “(...) una identidad colectiva no es sino una definición compartida del campo de oportunidades y constricciones ofrecidas a la acción colectiva” (Melucci 1999, 38). Prueba de ello se presenta en el aparte sobre la pugna por las denominaciones

afines o ligadas a la de reciclador. Se tienen pues versiones externas que definen al reciclador, y una construcción desde las organizaciones más importantes que hoy han posicionado características identitarias, incidentes incluso en la política pública y en la definición formal y socialmente aceptada.

El debate sobre la denominación es fundamental, ya que remite a la construcción o reafirmación de una posición de sujeto nominalmente de “afuera hacia adentro” mediante la discriminación, y a su deconstrucción y reconfiguración como una estrategia identitaria para la resistencia por parte del colectivo mismo de recicladores.

Es preciso empezar diciendo que aparentemente y desde una mirada técnica muy limitada, el término “reciclador” resultaría impreciso para definir el conjunto de actividades que realiza esta población; por ello, algunos sectores de la industria, de académicos, de las autoridades y hasta líderes recicladores han apelado al genérico “recuperadores”, en su versión más específica “recuperadores de residuos sólidos reciclables”. Lo anterior bajo el argumento según el cual, esta denominación da cuenta estrictamente de su posición en la cadena de valor del aprovechamiento, o da cuenta de las actividades que componen su labor.

En oposición a esta argumentación, muchos líderes y bases sociales de esta población en Colombia, han acogido y defendido la noción de “reciclador”, en tanto la consideran el resultado de las reivindicaciones luchadas por años y finalmente conseguidas.

Esta noción según ellos está cargada de potencial, no solo por reconocer las múltiples actividades que realizan además de la recuperación, sino y sobre todo, porque deja abiertas las puertas para reconocer su potencial crecimiento en la cadena de valor, sobre todo en los eslabones de acopio, alistamiento y embalaje, y pre-transformación de materiales reciclables. Desde esta perspectiva, la noción de “reciclador” emerge como una reivindicación frente a las denominaciones peyorativas que identificaron a esta población hasta hace menos de una década.

Pero quizás el argumento más significativo para ellos, remite a que los reconocimientos obtenidos a nivel constitucional en el país, gracias a sus acciones de exigencia de derechos, tienen por sujeto al “reciclador”, que no al recuperador o cualquier

otra denominación aplicada a este sector. En consecuencia, cualquier cambio de denominación tendería a excluirles como sujetos de las políticas de especial protección, que el Estado debe desarrollar.

En diferentes contextos urbanos a nivel internacional, el denominativo impuesto o auto-referenciado para esta población ha intentado describir con mayor o menor grado de especificidad las actividades o actividad principal que compone su jornada de trabajo.

Según Días (2016) La cuestión de nombrar la actividad no es irrelevante, "ya que los nombres transmiten símbolos que desempeñan un papel en la política del reconocimiento y la organización. Por ejemplo, muchos investigadores últimamente han objetado el uso del término "scavenger" del inglés o "eliminador", debido a su significado despectivo". Este término ha sido utilizado en múltiples contextos urbanos para evocar la acción concreta de los recicladores al "desaparecer aquello que la sociedad no desea percibir".

En el contexto surafricano según Samson (2008) se utiliza el término "reclaimers" que corresponde al de "recuperadores", evocando también la acción concreta pero esta vez en un sentido positivo: el que recupera algo que se daba por perdido.

La denominación de **gancheros** en Uruguay, Argentina y Paraguay describen la acción de "enganchar" con un garfio metálico los residuos como bolsas plásticas y papeles, dispuestos en los vertederos. Esta noción ha tenido transformaciones gracias a la interacción de profesionales con las organizaciones de recicladores como lo señala Fernández, (2007) en donde se pasó de la categoría "hurgadores" a la de "clasificadores".

La denominación de buzos utilizada en Costa Rica y Panamá, hace referencia a la aparente inmersión que los recicladores deben hacer en los mares de basura en que se constituyen los botaderos o vertederos, símil que se convierte en literal cuando el vertedero da al mar. La denominación de **pepenadores** utilizada en varios países centroamericanos como Nicaragua y México hace referencia a la "pepena" o herramienta utilizada para ensartar los residuos dispuestos en los vertederos. En Argentina se utilizó la denominación de **cirujas**, haciendo referencia a los instrumentos y cortes de precisión quirúrgica que los recicladores debían hacerle a las bolsas de basura dispuestas en el espacio público, para recuperar los residuos reciclables, en tiempos de prohibición. En la

misma Argentina, la noción de cirujas, cedió más adelante al denominativo cartonero, que les identificaba con el material reciclable recuperado más significativo.

En Brasil, gracias a la incidencia del movimiento nacional de recicladores MNCR se ha logrado según Días (2006) una incidencia clara de política, al crearse la profesión de reciclador, legalmente constituida: "catador reciclável de materiales"; esta aparece en la clasificación nacional de ocupaciones. La legislación aprobada describe todos los tipos de trabajo que abarca el término de Brasil

En Colombia, específicamente en Bogotá, las diferentes denominaciones recibidas por los recicladores han estado signadas por tres aspectos: la relación con los residuos manejados, los medios e instrumentos de trabajo y los imaginarios de discriminación.

Botelleras fue el denominativo que caracterizó desde principios del siglo XX hasta finales de la década del 90 a mujeres que recorrían las calles de la ciudad y de los municipios aledaños, en compañía de sus hijos, voceando "boteeeeella papeeeel", en espera de que los habitantes de la ciudad sacaran y les entregaran las botellas enteras de vidrio, y los periódicos viejos, que luego vendían en los mercados populares del reúso y la naciente industria de licores, la industria lechera así como las boticas o farmacias de entonces.

Las denominaciones de **chatarrero**, **cartonero** y **plástiquero**, hicieron referencia a los recicladores que tenían una recolección preferencial de estos residuos ya en botadero, ya en calle. De la misma forma los medios de acarreo de material ayudaron a definir denominaciones a veces más amplias que la misma labor del reciclador: entre ellas se identifican las de **paqueros** (asociada a las bolsas o pacas en las que se carga el material) y **zorreros** o **carreteros** (asociada a la carreta de caballo).

Denominaciones más peyorativas evidenciaron el desconocimiento frente a esta labor así como el surgimiento de los imaginarios de discriminación frente a los recicladores, que les asociaban a la delincuencia, drogadicción e indigencia (Coca 1998). Estos imaginarios de discriminación hicieron parte de la pre construcción del reciclador como un actor social; dichas representaciones apelaban a una esencialización de la identidad de este sector poblacional, a partir de la valoración negativa de aspectos específicos de su labor, o de sus condiciones de trabajo. Denominaciones como la de

basuriegos y **desechables** fueron comunes para señalar a esta población durante la década de los 80 y parte de los años 90.

Según Parra (2003), estas nociones discriminatorias fueron el producto de la incompreensión de la relación del reciclador con los residuos, específicamente la incapacidad de entender como un ser humano sobrevive gracias a lo que otros desechan, y el desagrado visceral de la sociedad frente a la basura misma que produce. Esta combinación permitió la extensión de las propiedades de los residuos a los recicladores mismos, en particular la de ser utilizado una vez y destruido, la de ser no durable y sobre todo reemplazable sin consecuencia alguna. Este concepto enmarcado dentro de un discurso hegemónico higienista y esteticista, permite evocar otro tenebroso: el de "limpieza social". Dicha apreciación fue descrita también por Medina (1999) cuando afirma que:

“(...) el hecho de que los recicladores vivan y sobrevivan de los restos que para otros son inútiles, de lo que el otro desprecia, genera un problema, en términos de construcción de imaginarios sociales. La sociedad rechaza la basura y extiende dicho rechazo a quienes trabajan con ella. Por eso, predominan una serie de estereotipos que terminan por ubicar a los recicladores en lo más bajo de la sociedad y por generar una visión de que son molestos, huelen mal, suelen robar, entorpecen el tránsito, ensucian la ciudad [...] Los prejuicios en contra de los recicladores son de tal magnitud que se ha llegado hasta el punto de adelantar campañas de “limpieza social” para “deshacerse” de ellos. (Medina 1999, Citado por Corte Constitucional de Colombia en Sentencia t-291 de 2009, 5. Los recicladores de Navarro como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional).

No es coincidencia que uno de los hitos históricos fundacionales del movimiento reciclador en Colombia lo constituya la masacre descrita en el subcapítulo 2.2.2.5 referido a los orígenes de Ley 511 de 1999, este hecho bien podría ser el ejemplo más crítico de las consecuencias que estos imaginarios de discriminación han tenido sobre esta población: En febrero 1992, se descubrió que recicladores eran asesinados y sus cuerpos eran luego vendidos a estudiantes y profesores de la facultad de medicina de una universidad en la ciudad de Barranquilla. Este denigrante caso fue llevado por la entonces

naciente Asociación Nacional de Recicladores a tribunales de justicia internacionales, y solo casi 8 años después del hecho, produjo el primer reconocimiento normativo de la existencia y rol de esta población en Colombia.

Casos menos impactantes, pero igualmente discriminatorios fueron compilados por Marta Coca (1998) en su estudio de las representaciones que varios habitantes de la ciudad tenían sobre el sujeto reciclador, en particular aquellas que justificaron las protestas suscitadas en 1998 por la reubicación de un grupo de recicladores en las localidades de Suba y Bosa, que serán tratadas más adelante.

Tras el congreso mundial de recicladores que tuvo lugar en Bogotá en 2008, líderes de esta población provenientes de distintos países acordaron respetar las denominaciones locales, y a nivel internacional acoger la noción *waste-picker* del inglés.

El término "*waste-picker*" resulta práctico para definir las múltiples formas que toma esta labor, así las cosas como define Dias (2016) no logra dar cuenta específica de ciertas actividades propias de esta labor pero agrupa en términos genéricos el rango de acción de los recicladores:

El término recicladores podrían ser ampliamente definidos como personas que recuperan "materiales reutilizables y reciclables de lo que otros han desechado como residuo" (Samson, 2009). Algunos se pueden encontrar recogida de basura doméstica de la acera, residuos comerciales e industriales de los contenedores de basura y la basura de las calles, así como canales y otras vías urbanas. Otros viven y trabajan en los vertederos municipales. Algunos trabajan como clasificadores en los depósitos de reciclaje (ya sea en cintas transportadoras o de lo contrario) o como procesadores de plantas de reciclaje de propiedad de las OBM o micro (Dias, 2010) (...) Algunos pueden estar involucrados en transfronterizo recogiendo como recolectores de mexicanos en los EE.UU. frontera (Medina, 2007 citado por Días 2016, sin publicar)

Esta investigación acoge la noción de **reciclador** ello justificado en las siguientes razones: esta investigación se centra en el caso Colombiano, al uso generalizado de parte de los habitantes de la ciudad, al reconocimiento legislativo de la actividad y sus ejecutantes, pero sobre todo a la decisión gremial de autodenominarse "recicladores".

3.1.3 Las denominaciones oficiales

Desde la perspectiva neo institucionalista del Análisis del Desarrollo Institucional, liderada por Elinor Ostrom (2005), la clara identificación de las características de los “sujetos de regulación” es un aspecto fundamental para el buen desarrollo y aplicación de las políticas. La indefinición permite la desviación o anulación de los objetivos que han inspirado la creación de dicha regulación.

En este orden de ideas, es preciso decir que en términos normativos, las varias definiciones de “reciclador” reflejan las pugnas por el sentido frente a esta población, así como las múltiples comprensiones del papel y posición de los recicladores en la sociedad y en la cadena de valor del reciclaje. Un análisis más profundo y contextualizado de estas definiciones, permitiría incluso identificar actores y sus intereses relativos al reciclaje y al manejo de residuo como actividades productivas.

Antes de 1999 el término reciclador no figuraba en ningún escenario normativo en Colombia. Gracias a la ley 511 de 1999, se estableció el 1 de marzo día nacional del reciclador y del reciclaje, en conmemoración de la masacre perpetuada en Barranquilla en 1992 contra esta población. Si bien no hay una definición explícita de quienes son los recicladores, bajo el entendido de que se trata de una noción compartida, en su articulado se hace mención a “(...) las personas que se dedican a la recuperación de residuos sólidos en todo el país”. En otros apartes de la misma ley se mencionan como sujetos de beneficios y regulación a “(...) aquellos grupos y/o asociaciones de recuperadores de recursos reciclables que sean reconocidos por la ley”. Hay una referencia permanente y casi simultánea a la condición de sujeto individual y de colectivo organizado sin mayor especificidad, en apartes de esta ley se menciona a “(...) las personas naturales o jurídicas”; e incluso, al instar a las autoridades municipales al desarrollo de esta celebración, se remite como beneficiarios a “personas, empresas y organizaciones” que realizan el reciclaje.

En orden cronológico, la segunda aparición de la noción de reciclador en una normativa nacional se produjo con el decreto 1713 del 2002, que reglamento el manejo de

residuos en el país. En su capítulo de definiciones, este decreto afirma que reciclador “(...) es la persona natural o jurídica que presta el servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento”. Esta definición por un lado, es tan amplia que permite que tanto recicladores de base, organizaciones solidarias, como empresas por acciones, dedicadas al aprovechamiento, puedan ser consideradas “recicladores”. Y por otro deja implícito el requisito de ser reconocidos como prestadores de servicios públicos.

En 2013, el decreto 2981, que corresponde a normativa modificatoria del decreto 1713 del 2002, define a reciclador de oficio como “(...) la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con lo definido en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y en este decreto para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos”.

Si bien mantiene la condición de individuo o persona natural, y también la de persona jurídica, implícitamente hace alusión a los tipos de persona prestadora de servicios públicos, contenidos en la ley 142 de 1994; específicamente en ella se afirma que además de las empresas por acciones y los municipios, las comunidades organizadas pueden ser personas prestadoras del servicio de aseo, a través de la figura de Organizaciones Autorizadas. Siguiendo la jurisprudencia a favor de los derechos de los recicladores, es preciso decir que en consecuencia, los recicladores organizados en esta modalidad deben ser asumidos como personas prestadoras del servicio de aseo, en su componente de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos reciclables.

No obstante, ninguna de las dos definiciones oficiales anteriores hacen referencia a las características poblacionales o socio productivas del reciclador, dando pie a múltiples interpretaciones frente a quienes son los sujetos de regulación o beneficio por parte del Estado. En particular han dejado las puertas abiertas a diferentes actores, interesados en capturar los beneficios relativos al reconocimiento de los recicladores como sujetos de especial protección del Estado.

Desde esta investigación, se resalta la definición de reciclador expedida por el Concejo de Bogotá en 2007, como la que quizás, más ayuda a la identificación de los recicladores como sujetos de política y regulación.

Producto de la materialización legislativa a nivel distrital de las acciones de defensa de sus derechos, el Concejo de Bogotá expidió el acuerdo No. 287 del 28 de junio de 2007 “Por el cual se establecen lineamientos para aplicar las acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de la gestión y manejo integral de los residuos sólidos.”

En su artículo 2 se define como población beneficiaria de las acciones afirmativas **a los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad**, lo cual introduce una distinción conceptual que hace referencia a la dedicación y conocimiento de la labor (oficio), y a las condiciones socioeconómicas que les identifican como sujetos de especial protección del Estado, (pobreza y vulnerabilidad).

El primer aspecto reside en la caracterización del reciclador de oficio como persona natural, esta individualización de la condición de reciclador excluye figuras colectivas, gremiales o empresariales.

El segundo aspecto de la definición consiste en la identificación de las actividades que realiza el reciclador, estas son “(...) el alistamiento o recuperación los residuos para su aprovechamiento”.

El tercer aspecto es fundamental, pues alude a un criterio de legitimidad en la identificación del reciclador relacionado con la dedicación, la dependencia y la relación misma que tiene con su labor. Define como reciclador de oficio a quien cumpliendo con los dos requisitos anteriores, “(...) deriva su sustento y el de su familia del reciclaje de residuos sólidos”.

El cuarto aspecto de esta definición es que provee un indicador de las condiciones de pobreza al caracterizar al reciclador de oficio, como aquel que cumpliendo con los requisitos anteriores “(...) tiene su lugar de residencia en inmuebles clasificados en los estratos [socioeconómicos] 1 ó 2”.

El quinto aspecto atiende a la diferencia conceptual entre pobreza y vulnerabilidad, es así como en el párrafo de este articulado, el Acuerdo define que “(...) el estado de vulnerabilidad del reciclador de oficio en condición de pobreza será establecido por la administración distrital en función de su política social y la normativa aplicable”.

Finalmente en 2016, mediante el Decreto Presidencial 596, contó con una definición de reciclador que tomara algunos de los aspectos señalados en el acuerdo 287 de 2007. En este decreto, en los numerales 36 y 86 respectivamente se definen al reciclador oficio y a sus organizaciones de la siguiente manera:

36. Reciclador de oficio: Persona natural que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte, o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad".

86. Organización de Recicladores de Oficio Formalizados: organizaciones que en cualquiera de las figuras jurídicas permitidas por la normatividad vigente, incluyan dentro de su objeto social la prestación del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento, se registren ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y estén constituidas en su totalidad por recicladores de oficio.

3.1.4 Hacia una definición propia

La Asociación de Recicladores de Bogotá debió emprender dos grandes luchas en términos de cristalizar la definición de reciclador que respondiera a sus necesidades e intereses. Además de luchar contra definiciones técnicas que reducían su margen de acción (como la de recuperador de residuos), o definiciones políticas que permitían la apropiación de su labor por parte de otros actores como empresas de aseo y empresas de logística (definición del decreto 1713 de 2002); la ARB debió vencer los imaginarios de discriminación que pesaron por décadas sobre los recicladores. De hecho, la lectura discriminadora del reciclador constituyó el primer factor a transformar desde las organizaciones de recicladores.

El rol de las entidades de apoyo ayudó a vincular el discurso ambientalista del reciclaje al sujeto que cotidianamente desarrollaba la recuperación de los residuos sólidos reciclables en nuestras calles. De esta forma se intentó crear una especie de nuevo “marco de sentido” entre los habitantes de la ciudad para interpretar su relación con el

reciclador. Por ejemplo desde la ONG Enda, la primera égida del trabajo con población recicladora fue la re significación de su carácter ambiental.

Desde la ARB se definió que la lucha por re significar la noción de reciclador suponía la valoración y visibilización de cinco nuevos elementos fundamentales para entender la nueva posición de sujeto que representa el reciclador organizado:

1. Su condición de agente ambiental al evitar que llegaran en ese entonces 600 toneladas diarias de desechos (promedios de la década de 1990) al Relleno Sanitario de Doña Juana en la ciudad de Bogotá, y al visibilizar tal tonelaje en términos de número de árboles, litros de agua, cantidad de arena y otros recursos naturales, que se dejan de explotar gracias a la reinserción de materias primas recicladas.
2. Su condición de agente económico, al visibilizar el papel de la población recicladora en la base del circuito económico de reciclaje, y cuantificar no solo los ahorros al servicio público de aseo, sino a la industria reutilizadora de materiales reciclables.
3. Su dimensión social, al posicionar el reciclaje como una actividad que permite el sustento de 18000 personas en la ciudad de Bogotá y más o menos 80000 familias en el país (cifras aproximadas utilizadas por la ARB en la década en 2000).
4. Su condición humana, al denunciar los actos de “limpieza social” que afectan a esta población y luchar contra las denominaciones discriminatorias como lo son la de “desechable” y la de “basuriego”.
5. Finalmente la estrategia de defensa jurídica del gremio reciclador organizado terminó consolidando otro factor identitario fundamental asumido y esgrimido por la ARB: el reciclador como sujeto de derechos.

Más adelante y gracias a la interacción con el poder judicial, la ARB consolidó la condición de prestador de servicio público, que ha sido quizás el factor más importantes de cambio en la posición de sujeto de los recicladores en Colombia

Esta lectura se ha nutrido y ha nutrido la definición que reportara la Corte Constitucional en pronunciamientos a favor de la población recicladora. La Corte debió

ocuparse de las categorías definitorias de esta población que permitía identificarles como sujeto de especial protección del Estado y sujeto de las acciones afirmativas.

De manera Formal, la Red Latinoamericana y del Caribe de Recicladores REDLACRE, ha posicionado desde el gremio reciclador, y en cada uno de los países donde tiene presencia a través de organizaciones o movimientos nacionales de recicladores la siguiente definición: El reciclador de oficio es "(...)la persona natural cuyo sustento se deriva en forma exclusiva de la actividad de recuperación de materias primas y/o material aprovechable con fines de comercialización, reúso y re-aprovechamiento, de materiales provenientes de los residuos sólidos ordinarios generados por los habitantes de una ciudad. Los Recicladores de oficio se caracterizan por sus altos grados de pobreza y vulnerabilidad y pertenecen al escalón más bajo de las sociedades en cuanto a condiciones materiales de recursos económicos, educativos y de acceso a las oportunidades y los derechos humanos generales y específicos que deben tener los seres humanos". (Red latinoamericana de Recicladores REDLACRE 2011)

3.1.5 Hacia una definición del reciclador desde la Corte Constitucional

Son múltiples las sentencias y pronunciamientos de la corte constitucional protegiendo los derechos de la población recicladora. La corte debió entender y conocer las condiciones materiales y la labor de los recicladores, para poder aplicar una lectura de la violación de derechos, pero sobre todo para justificar su condición e sujetos de especial protección del Estado. A continuación se presentan extractos fundamentales de pronunciamientos de la corte en los cuales se identifican los factores definitorios de la categoría "reciclador" para esta instancia judicial colombiana:

A propósito del caso de los recicladores del vertedero de Navarro en Cali, la Corte Constitucional se ocupa del origen y actividades que identifican a esta población:

La configuración de los recicladores como grupo social es de vieja data. Desde comienzos del siglo XX, miles de personas se han dedicado a recolectar de manera informal los residuos sólidos urbanos desechados por otros, a clasificarlos para abastecerse de lo útil y a vender lo de valor reciclable o reusable en el mercado. Como lo explica Martín Medina, este surgimiento y crecimiento de recicladores informales en América Latina, obedece a múltiples causas: i) al aumento de desechos sólidos como consecuencia de los procesos de urbanización, industrialización, y cambio de hábito de consumo de la población a favor de productos manufacturados; ii) a la creciente demanda de materias primas baratas para fabricar esos productos de consumo, tales como papel, metales, vidrio y plásticos; iii) al aumento de las tasas de migración a las ciudades, y iv) a la incapacidad de las economías de las región para generar suficientes empleos formales. Bajo esta conjunción de factores, la recuperación de materiales de desecho para ser reciclados ha sido, y continúa siendo, una de esas ocupaciones informales por medio de las cuales los individuos desempleados, y familias enteras, pueden sobrevivir. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 291 de 2009, 5. Los recicladores de Navarro como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional) (Subrayado fuera del texto)

De este aparte es posible extraer que se trata de una población que "(...) se ha dedicado a recolectar de manera informal los residuos sólidos urbanos desechados por otros, a clasificarlos para abastecerse de lo útil y a vender lo de valor reciclable o reusable en el mercado" (Corte Constitucional de Colombia Sentencia T 291 de 2009 numeral 5) Y que esta actividad ante **situaciones de pobreza**, ha sido realizada por razones de subsistencia.

En otros apartes de esta misma sentencia la Corte se refiere ya no a las actividades que les identifican o a su condición socioeconómica, sino condiciones que les hacen "**vulnerables**", identificadas como las difíciles condiciones laborales, de salud, de exclusión y de discriminación y de violencia en las que el reciclador realiza su labor.

Así, por ejemplo, además de acometer su trabajo en condiciones que los exponen al agua, al sol, y a residuos peligrosos, según estudios realizados, son más propensos a obtener enfermedades transmitidas por los parásitos, moscas y mosquitos. De igual modo, sufren con frecuencia irritaciones en la piel y erupciones, al igual que tuberculosis, bronquitis, asma, neumonía y disentería

En cuanto a las condiciones laborales en las cuales realizan su trabajo, existen estudios que plantean que se trata de una población explotada. Esto, por cuanto, de los millones de dólares que produce el negocio del reciclaje al año, a ellos sólo les corresponde un pequeño monto. [...] Sumado a lo anterior, se ven expuestos a la llamada privatización de la basura, dejándolos a la suerte del mercado, ignorando el lugar tradicional que han ocupado en este proceso. En muchos de estos casos, se ha intentado removerlos de la labor que venían desempeñando, atentando contra la posibilidad de que generen ingresos por su cuenta y amenazando, por lo mismo, su subsistencia (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 291 de 2009, 5. Los recicladores de Navarro como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional)

Esta vulnerabilidad le permite a la Corte categorizar a la población recicladora como un grupo oprimido, entendido este desde la definición de Young (1996) como:

"(...) grupos sociales frente a los cuales una o más de las siguientes condiciones es aplicable a la totalidad o a una gran parte de sus miembros: "i) Los beneficios derivados de su trabajo o energía van a otras personas sin que éstas les recompensen recíprocamente por ello (explotación); ii) están excluidos de la participación en las principales actividades sociales lo que en nuestra sociedad significa básicamente un lugar de trabajo (marginación); iii) viven y trabajan bajo la autoridad de otras personas (falta de poder); iv) como grupo están estereotipados y, a la vez, su experiencia y situación resultan invisibles en el conjunto de la sociedad, por lo que tienen poca oportunidad y poca audiencia para expresar su experiencia y perspectiva sobre los sucesos sociales (imperialismo cultural); v) los miembros del grupo sufren violencia y hostigamiento al azar merced al miedo o al odio hacia éste." (Young, Iris. 1996. citado en Sentencia T 291 de 2009, 3. Los deberes de las autoridades en torno al derecho a la igualdad de grupos marginados Corte Constitucional).

Ahora bien, la Corte no solo hace referencia a las condiciones de "pobreza y vulnerabilidad" como justificadoras de la especial protección del Estado sobre los recicladores, también se remite al carácter ambiental y público de los beneficios que se derivan de la labor de esta población, cuando afirma que:

"(...) al efectuarse procesos de aprovechamiento sobre los residuos sólidos, además de reducir la demanda de materia prima directamente extraída de los ecosistemas, también se logra prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios. Por ende, el aprovechamiento repercute directamente en el impacto ambiental del ciclo productivo de una sociedad de consumo [...] al menos en estos dos sentidos, es crucial la actividad que ejercen los recicladores, en virtud de la cual la sociedad se ve favorecida por la labor que acometen, ya que permite la protección y conservación del ambiente. [...]

Entonces, la participación de los recicladores, [...] no sólo los favorece a ellos brindándoles la posibilidad de obtener remuneración por su trabajo, sino que, por

sobre todo, beneficia a la colectividad en el sentido de proteger nuestro entorno natural, así como el de las generaciones futuras. Esto contrasta con la situación de discriminación y marginación en la que se encuentran, pero es menester enfatizar que ambas sustentan y legitiman las acciones afirmativas que frente a ellos han de adoptarse. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 268 de 2010, 2.1 Los recicladores, sujetos de especial protección constitucional)

De esta forma la Corte Constitucional finaliza afirmando:

2.1.7 En conclusión, los recicladores son sujetos de especial protección constitucional, no sólo por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran, por las situaciones bajo las cuales ejercen su actividad y que indudablemente inciden en el ejercicio de sus derechos, sino por la importancia ambiental de su trabajo que, además de prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios, ayuda a la conservación y protección del entorno en beneficio tanto de las actuales generaciones, como de las que están por venir. (Auto 268 de 2010, 2.1 Los recicladores, sujetos de especial protección constitucional)

A manera de adelanto valga decir que un grupo empresarial de prestadores del servicio de aseo, antepuso la siguiente reflexión a propósito de el aporte ambiental como argumento de la Corte, para exigir el derecho de los recicladores a seguir en su oficio

Adicionalmente, la Corte sustenta su posición de obligar a materializar el derecho de los recicladores a la igualdad a través de su permanencia en la actividad recicladora, en que las acciones afirmativas proceden no solo por las condiciones de pobreza de ese grupo poblacional, sino también por los “ingentes beneficios que en materia ambiental acarrearán para el resto de la sociedad”. Se debe aclarar que los beneficios derivados del reciclaje que eventualmente se puedan obtener en materia ambiental, no dependen del tipo de organización que desarrolle dicha actividad. (Martínez y Rozo 2012, p57)

3.2 Caracterización de la población recicladora en Bogotá

3.2.1 Sociedad de consumo y reciclaje.

Para entender a la población recicladora como un subproducto de la sociedad de consumo, es preciso adentrarse en algunos aspectos definitorios de esta última. Es preciso afirmar que la sociedad de consumo se caracteriza por su inmersión en múltiples estrategias para asegurar prácticas de adquisición permanente de bienes, según la condición socioeconómica de cada sector poblacional de determinada sociedad; pero simultáneamente no se ocupa de la generación de estrategias de manejo de los residuos productos de esta forma de vida. Peor aún, el consumo sostenido de bienes y servicios requiere la creación de necesidades adquisitivas en el consumidor, las cuales por un lado, responden a la obsolescencia programada de muchos bienes, y por otro al condicionamiento del prestigio social a la tenencia de bienes de “última generación”; creando así una disyuntiva entre las condiciones de funcionamiento o uso del bien, y su aspiración y deseo de reemplazo por uno más moderno.

El resultado de este círculo vicioso, es la característica producción exponencial de desechos en las sociedades modernas, sobretodo en contextos urbanos. Estos desechos son de una creciente composición compleja (mezclas de tipos de componentes), lo cual sumado a la carente corresponsabilidad de parte de los actores que los producen, comercializan y consumen, hacen de los sistemas de disposición final en vertederos a cielo abierto, disposición por enterramiento o mecanismos de incineración (en países de ingreso alto), las formas más utilizadas para “darle solución” a las externalidades de la basura, entendidas estas últimas como problemas públicos de carácter sanitario.

No obstante, se han privilegiado estas soluciones pragmáticas de “desaparición aparente de la basura”, los procesos y las cadenas de aprovechamiento de residuos han estado presentes, e incluso anteceden a las mismas sociedades de consumo, y desde hace mucho tiempo han sido desarrollados desde la marginalidad e informalidad.

El aprovechamiento de residuos como categoría no puede endilgarse a las sociedades de consumo, que si el reciclaje como tal. Diferentes tipos de sectores sociales rurales, en particular campesinos, indígenas y grupos de afrodescendientes, ha desarrollado sistemas de manejo y aprovechamiento de residuos orgánicos, para la fabricación de diferentes tipos de fertilizantes. Esto ha sido posible gracias a una producción mayoritaria de residuos orgánicos, relacionada con el consumo directo de las unidades familiares, y además inscrita dentro de prácticas tradicionales de manejo de los mismos, con responsabilidades claramente asignadas a las unidades familiares que les producen.

En contraposición, en las sociedades de consumo la producción de residuos es mayor en frecuencia, cantidad y concentración; la composición de los mismos tiene relación directa con la capacidad adquisitiva de los consumidores respondiendo a la siguiente constante: a mayor capacidad adquisitiva mayor componente de residuos inorgánicos, y a menor capacidad adquisitiva mayor cantidad de residuos orgánicos. Otra de las características coincide con la alta concentración de los mismos, y finalmente las bajas prácticas generalizadas de separación de los diferentes tipos de residuo en la fuente de producción.

Cuatro materiales constituyen la composición de la mayoría de los empaques y embalajes de los productos de la sociedad de consumo a saber: el vidrio, el papel y el cartón, metales ferrosos y no ferrosos, y el plástico. Estos cuatro materiales (al igual que muchos mas) tienen la propiedad de poder ser reutilizados como materia prima para la elaboración de nuevos productos. No obstante hay otros materiales que bien pueden hacer parte de la "canasta" de recuperación del reciclador, ello dependiendo también de los mercados de reutilización y comercialización de objetos usados.

El uso de estos materiales recuperados, genera ahorros económicos frente a la extracción y procesamiento de materia prima virgen por parte de la industria papelera, metalúrgica, de producción de envases de vidrio y la industria del plástico. s por ello que

se han desarrollado cadenas de recuperación, pre transformación y transformación específicas y consolidadas para estos cuatro materiales. A esta cadena de valor se la identifica como “la cadena del reciclaje”.

Y es en este contexto, que sectores poblacionales marginalizados, sin capacidades adquisitivas que les permitan ser reconocidos como “sujetos” en el juego del consumo, han debido sobrevivir gracias a lo que otros desechan.

Ello gracias a que la recuperación de envases y objetos de la basura de la sociedad y su posterior comercialización para su reutilización, les brindaba una fuente mínima de ingresos para “intentar” suplir sus necesidades básicas; pero gracias también a que algunos de estos objetos desechados pasaban por un proceso de “re-significación” digna de lo que Lévi-Strauss (1962) denomina “bricoleur”, y se les asignaba un nuevo valor de uso, los enseres domésticos de muchas de los hogares de población recicladora, así como los elementos de construcción de muchas de sus casas son testimonio de estos procesos de “bricolaje”.

Sectores pobres de la sociedad, nuevos desempleados, en el caso colombiano desplazados por la violencia, han logrado sustentar su existencia gracias a la recuperación de residuos sólidos reciclables una forma de sustento. Y para ello han debido desarrollar prácticas y herramientas laborales específicas derivadas por un lado, de las condiciones de producción, acceso o disposición de los residuos en determinados contextos urbanos; y por otro, de la recursividad consecuencia de la pobreza económica en la que se encuentran.

Muchas familias e individuos han debido asentarse en proximidades de los vertederos a cielo abierto, lugar de disposición final de residuos de las ciudades, y realizar en estos lugares la recuperación de residuos reciclables directamente de las pilas de basura depositada por los vehículos recolectores, utilizando ganchos punzones, palos y otras tecnologías; para luego desarrollar actividades de clasificación, alistamiento y acopio de los residuos que han de ser comercializados a intermediarios. Otros recicladores recorren las calles de las ciudades recuperando los residuos de las bolsas, canecas y contenedores de basura dispuestos en espacio público, realizando una primera clasificación de los mismos “in situ”, y su transporte en medios de acarreo de tracción humana o animal en su mayoría.

3.2.2 **Constantes socioculturales derivadas del reciclaje hecho la población recicladora**

La primera lectura hecha por el autor sobre la identidad de esta población se cimentó en la perspectiva del materialismo cultural representado en Harris (1979) y en White (1982), desde allí el abordaje priorizó la forma en que una labor productiva informal, realizada en condiciones particulares de profunda marginalización y con tecnologías específicas, ha incidido en la constitución (no determinación) de formas de organización social, formas de organización laboral, prácticas socioculturales y constantes identitarias.

Antes de continuar es preciso insistir en que la población recicladora no puede ser interpretada ni asumida como un grupo homogéneo culturalmente constituido, no se trata de una subcultura ni de un grupo étnico; en cambio constituye una población en condiciones de pobreza que desarrolla una actividad económica que soporta una cadena productiva compleja, y que comparte algunas constantes socioculturales derivadas de las condiciones en que se realiza esta labor, así como la significación y discriminación generalizada que se le otorga desde la sociedad en general.

De la experiencia etnográfica plasmada en los trabajos previos del autor de este documento (Parra 1999 y 2003), se identifican importantes diferencias entre los recicladores que comparten el vertedero como escenario de trabajo, y los recicladores que desarrollan la recuperación de residuos en la calle.

Frente a estos últimos se identifican como constantes del reciclaje en calle las siguientes máximas:

- *Competencia*: “El que llega primero al material reciclable se queda con él a menos de que preexista un acuerdo entre el dueño de la basura y el reciclador”
- *Individualismo*: “Salvo los acuerdos organizacionales o familiares, todo reciclador en la calle es un potencial competidor”
- *Inmediatez*: “Para la gran mayoría, si no se trabaja esta jornada no se come en la jornada siguiente”

- *Invisibilidad como estrategia y condena*: “Si no jodo a nadie que nadie me joda” y a la vez “La mayoría de los habitantes de la ciudad me evitan”.
- *Apatía política*: “Si el policía es el representante del Estado, y el policía está allí para restringir mi circulación y trabajo, entonces no quiero relacionarme con el Estado”
- *Unidad familiar como unidad productiva*: “Todos los miembros de la familia participan en una o varias de las actividades que componen la jornada de trabajo, y las redes de parentesco cimientan los procesos organizativos y las jerarquías internas”
- *Conflicto por el uso del espacio público*: “la ciudad del reciclador está definida en términos de rutas de acceso y circulación, lugares de producción, y lugares de comercialización del material reciclable; ello riñe en ocasiones con el uso sociablemente consensuado o impuesto de calles, andenes y parques”
- El *viaje* o desplazamiento permanente para la obtención de los residuos reciclables mezclados con la basura en las bolsas dispuestas en espacio público.

En el caso de los recicladores que trabajan (y la mayoría de las veces) habitan en, o próximos al vertedero de basura, el factor diferenciador lo constituye la territorialidad. Mientras que la calle es un espacio de circulación, anonimato, confluencia y concurrencia de múltiples actores sin vínculos aparentes entre sí, y no apropiación permanente del espacio; los vertederos con presencia de población recicladora son espacios altamente territorializados, en los cuales las redes de parentesco y el rol en la cadena de valor se constituyen en estructuras jerárquicas y definitorias de la posición de cada sujeto. En estos espacios confluyen actores muy específicos: operarios del servicio de recolección y transporte de basuras, en ocasiones administradores del vertedero, intermediarios y recicladores.

En capítulos posteriores, el lector podrá aprehender las diferencias entre reciclar en vertedero o reciclar en calle, desde la voz de quienes han vivido ambas experiencias quienes comparan ambos contextos laborales.

Para el caso de la ciudad de Bogotá es preciso decir que la población recicladora hoy en día tiene la calle por contexto de trabajo, al igual que todas aquellas ciudades en donde han implementado la modalidad de rellenos sanitarios como sitios de disposición

final; pues gracias al decreto 838 de 2005 está prohibido la presencia de recicladores en los frentes de trabajo. Por esta razón la tipología propuesta, que ayuda a entender las diferentes formas mediante las cuales se realiza la recuperación de residuos, se centrara en el caso bogotano sin aspiraciones de representatividad frente a otros contextos.

3.2.3 Los diferentes tipos de reciclador: no es posible meterlos en un mismo costal

No obstante esta población puede ser definida desde la perspectiva materialista cultural por la actividad que realiza, es preciso introducir factores diferenciadores fundamentales a la hora de entender la complejidad de esta labor, y a la hora de definir planes programas y proyectos dirigidos o que involucran a esta población. Esto es fundamental en términos de políticas públicas dirigidas a esta población o que tienen incidencia en ella. Como se ha mostrado en el capítulo 2 de esta investigación, muchas de ellas no conocían al sujeto de regulación, de tal forma que algunas políticas buscando beneficiar, terminaban afectaban el trabajo y sostenimiento de esta población.

Las exigencias derivadas de los pronunciamientos de la corte constitucional de Colombia en favor de los derechos de la población recicladora han obligado a las autoridades a "reconocer" en su complejidad al reciclador y las múltiples formas en que realiza su labor.

Ya se abordó el contexto de trabajo, al evidenciar las diferencias entre los recicladores que trabajan en un vertedero y quienes recuperan los residuos en calle.

El segundo factor diferenciador lo constituye el nivel de dedicación a la recuperación de residuos reciclables. Es así como muchas personas, pese a tener otras actividades de las que derivan mayoritariamente sus ingresos, encuentran en esta labor un ingreso esporádico o complementario, sin dedicarse de manera permanente o constante a la misma. Trabajadores de la construcción, aseadoras y "toderos", y habitantes de calle, entre otros actores hacen "reciclaje de rebusque".

En contraposición, los “recicladores de oficio” son aquellos que derivan de la recuperación de residuos sólidos reciclables la mayor cantidad de sus ingresos. Ello les implica a) un conocimiento profundo de los tipos, calidades y potencial de aprovechamiento de los residuos reciclables; b) un conocimiento y relacionamiento con otros actores de la cadena de valor, en particular con otros recicladores y con bodegueros o intermediarios, así como con algunos productores de los residuos. c) Una territorialidad ejercida en la ruta y en las áreas en donde recupera los residuos reciclables.

El censo de recicladores de 2012 de Bogotá, no se fijó indicadores para generar esta diferenciación, no obstante arroja cifras que bien pueden ayudar a entender los niveles de dedicación a esta labor entre ellas: a) el factor “antigüedad”, pues el 72% de la población lleva en el oficio de reciclaje más de 5 años de labor; b) la medición de la dedicación semanal afirma que 43.8% de los recicladores trabajan 6 días a la semana, y finalmente del total de recicladores censados, el 71.6 % a dedica más de 8 horas diarias a esta labor.

Al interior de los recicladores de oficio se da el tercer factor diferenciador, correspondiente al nivel organizativo. Es así como se identifica como “recicladores organizados” a aquellos que han optado por hacer parte de una figura organizacional formal tales como asociaciones, pre-cooperativas, corporaciones, sindicatos etc. La condición de reciclador organizado puede o no retar algunas de las constantes del reciclaje en calle como se verá más adelante. Por otro lado aquellos recicladores que no hacen parte de ningún tipo de organización formal se conocen como “independientes”. Algunos les han denominado “no organizados” pero este término, a juicio del autor, desconoce las formas organizativas “de hecho” ligadas a las redes de parentesco, la pertenencia barrial o territorial, o incluso las que se derivan de los vínculos con determinado intermediario.

En términos del nivel organizativo, el primer informe del censo 2012 no arroja mayor información pese a que esta era una de las preguntas del formulario. El censo 2010 realizado por la Universidad Javeriana establece que el 18% de los recicladores pertenece a una organización mientras que el 82% es independiente.

El tercer factor definido por Parra (2003) y que permite profundizar en la heterogeneidad de formas en que se realiza esta labor lo constituye el “medio de acarreo”,

entendiendo que este no determina, pero si incide en el esfuerzo físico destinado a su tracción, la velocidad de desplazamiento, la cantidad de área cubierta, e indirectamente en la cantidad de material recuperado.

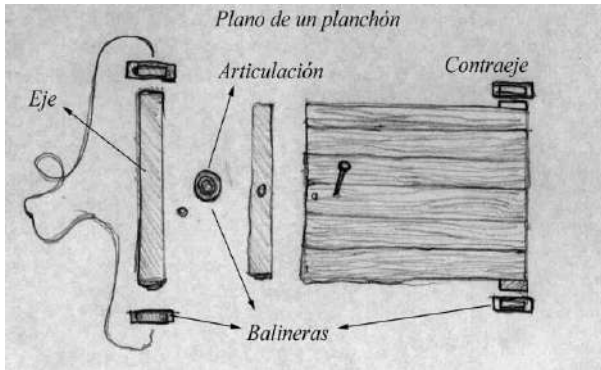
Los medios de acarreo son tan variables como la creatividad misma de los recicladores en distintos contextos urbanos. Para el caso particular de Bogotá, se identifica el uso de 1) costales o pacas, 2) carros esferados (con cerramiento o sin él), 3) zorros o carretas de tracción humana, 4) carretas de tracción animal (hasta 2013), 5) triciclos, bicicletas con un pequeño vagón de carga y 6) automotores pequeños.

Según el censo oficial de recicladores del 2012, en diciembre de ese año, en la ciudad, el costal era el de mayor uso (26.1%), y en su orden le seguían el zorro (18.2%), el vehículo de tracción animal (13.3%), el carro esferado con planchón (7.4%) vehículos motorizados (6.6%), el carro esferado de cajón (6.5%), el triciclo (5.1)% y un 16.8% correspondiente a otros vehículos sin tipificar, representados en bicicletas con vagón, carros de mercado entre otros.

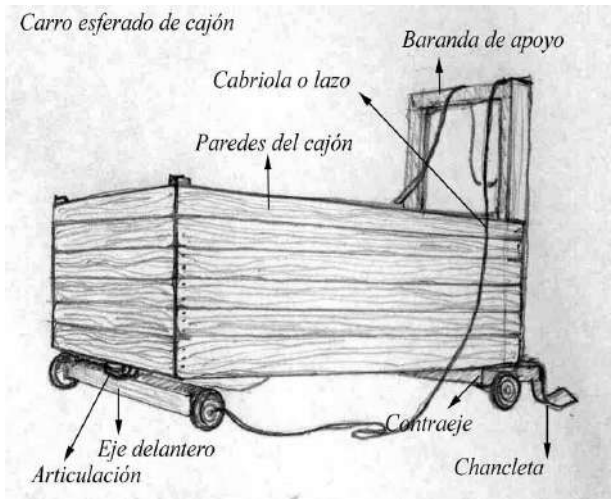
Tras el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal adelantado por el gobierno distrital, y que será referenciado más adelante, hoy en día las carretas tiradas por caballo han sido reemplazadas por vehículos motorizados, aumentando proporcionalmente el uso de los mismos, llegando a representar aproximadamente el 20% de los medios de acarreo.

Valga decir que el mismo censo indica que el 75.8% de los medios de acarreo son propios, mientras que solo el 13.2% manifestó arrendar a un bodeguero o a otro reciclador su medio de acarreo, sin contar con información del restante 11%.

Ilustración 15 Tipos de vehículos o medios de acarreo



Esferado Planchón



Esferado Cajón



Zorro o zorrillo



**Carreta de caballo, zorra o
vehículo de tracción animal VTA**



Triciclo

Fuente: Federico Parra

Tabla 12 **comparativa de los medios de acarreo**

Tipo de Vehículo	Costal	Esferado Planchón	Esferado cajón	Otros Vehículos	Zorro	Zorra	Triciclos
Capacidad máxima en kilogramos	60	150	400	Bicicletas con vagón, carros de mercado etc.	500	1000 - 1500	300
Carga promedio	50	70	150	¿?	200	300	100
Duración Viaje Horas/días	Indeterminada	Indeterminada	2 - 4 días	¿?	18 - 24	3 - 7	5
Carga X viaje en kilogramos	60	60 - 150	100 - 400	¿?	150 - 300	100 - 400	100
Ganancias X viaje en \$ pesos	3600	3600 - 9000	6000 - 24000	¿?	9000 - 18000	6000 - 24000	6000
Cobertura X viaje	Alrededores de la bodega	Alrededores de la bodega	Ruta lineal Varias localidades	¿?	Ruta lineal Varias localidades	Varias localidades	Varios barrios
Tracción	Humana	Humana	Humana	¿?	Humana	Animal	Humana
Residencia	Calle	Calle / barrio	Calle	¿?	Barrial / calle	Barrial	Barrial
Organización Laboral	Individual	Individual	Individual Pareja	¿?	Pareja Familiar	Familiar	Individual
Organización social	Solitarios Parche	Solitarios Parche	Solitarios Pareja Parche	¿?	Pareja Familiar	Familiar	Familiar
% en 1999	18%	62%		¿?	¿?	18%	¿?
% en 2012	26.1%	7.4%	6.5%	16.8%	18.2%	13.3%	5.1

Cuadro actualizado a 2012 elaborado a partir del cuadro "Interpretación de la ley de la energía en: el Recicloscopio Para los recicladores de Santafé de Bogotá" 1999 de Federico Parra.

Según el censo oficial de recicladores del 2012, aparece con fuerza los vehículos motorizados representando un 6.6%. Tras el proceso de sustitución de vehículos de tracción animal que para julio de 2015 había reemplazado 2800 carretas de caballo, el porcentaje de vehículos motorizados aumento significativamente desapareciendo totalmente en la ciudad los vehículos de tracción animal.

3.2.4 Una mirada cuantitativa a la caracterización sociocultural de los recicladores en Bogotá.

Saber cuántos recicladores hay históricamente ha sido muy difícil, entre otras cosas por la heterogeneidad de formas en que se realiza esta labor, la estacionalidad de algunos sectores, el ingreso y salida de población a esta labor, la condición itinerante de sus ejecutores en la ruta de recolección, y la débil frontera entre algunos recicladores y el habitante de calle que recicla. Por esta razón es preciso asumir estas cifras con beneficio de inventario y acoger las advertencias que los responsables de censo plantean, sobre la fiabilidad de sus resultados.

En su libro sobre los circuitos de reciclaje en Bogotá, Enda A.L. hizo un primer intento de calcular el número de personas dedicadas a la actividad de reciclaje. El equipo de la investigación partió de la dispersión de la población recicladora, formulando así una metodología para aproximar el número de recicladores por extrapolación. Para ello se basó en un censo de las bodegas de comercialización de material reciclable y asumió que eventualmente todos los recicladores tendrían que acudir a uno de ellos para vender sus materiales. De este censo, establecieron que existía un mínimo de 350 y un máximo de 520 bodegas en la ciudad. De Suremain (1993) explica que se aplicó a esta cifra un promedio de 15 recuperadores "pertenecientes" a cada bodega, estimaron el número de recuperadores populares de Bogotá en un rango de 6.700 a 8.000.

En 1999 la Universidad de Los Andes realizó a una investigación sobre las condiciones del mercado del material reciclable en la ciudad, en ella afirma que hay aproximadamente 13.000 recicladores en Bogotá, lo cual representa un incremento de 62% respecto a los datos de 1993, y un aumento anual de 10%.

En el periodo de 2001 a 2003 la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP (Hoy UAESP) realizó con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE un "alistamiento" que brindó un panorama aproximado del número de recicladores y aspectos socio económicos de dicha población; en el mismo documento se reconoce la

necesidad de una etapa siguiente de trabajo consistente en la aplicación de todos los instrumentos técnicos desarrollados en el marco del convenio pero que por restricciones presupuestales no fue posible poner en marcha (DANE 2003 p.10).

No obstante esta tendencia de crecimiento los principales resultados de la investigación de la UESP y el DANE afirma que para el 2003 existían 8.479 recicladores asentados y el total de personas que dependían de esta actividad es de 21.676, promediando el número de integrantes por hogar en 5. (DANE 2003, p.10).

La Asociación de Recicladores de Bogotá desde su trabajo de promotoría social en 19 localidades de la ciudad, aproximó la población a 18.000 recicladores en el 2004.

Según el censo de recicladores de 2012 hay en la ciudad (13.984), de ellos el 68.7% son hombres y el 31.3% son mujeres. Hay que decir que el proceso de registro post-censo denominado RURO Registro Único de Recicladores de Oficio, a mayo de 2014, tiene en proceso de verificación a 6000 recicladores mas, lo que establece en 20.980 el potencial numero de recicladores de la ciudad. No obstante el RURO, se tendrán como referencia las cifras arrojadas por el censo de 2012.

La aproximación previa, de corte etnográfica del autor propone la hipótesis según la cual las exigencias del trabajo de recuperación de residuos sólidos reciclables en contextos tan difíciles como la calle, y algunas constantes socioculturales antes mencionadas, justifican la presencia mayoritariamente masculina en esta labor. Y bajo esta misma argumentación, tras constatar mediante el estudio de caso de la composición por genero de la ARB (Acosta y Ortiz 2013) que en esta organización el 50% son hombres y el 50% son mujeres, se podría sugerir que los contextos organizacionales en ocasiones generan mejores condiciones laborales para la mujer, o para su visibilización en esta actividad. Complementariamente a esta argumentación se advierte en el censo la posibilidad de invisibilización o sub-registro de mujeres y jóvenes como recicladores, debido a la sobre-visibilización del rol laboral del hombre, en tanto jefe de unidad productiva, y derivado de la cultura patriarcal que caracteriza a nuestra sociedad y a esta población.

Según el censo 2012 y en términos de los grupos de edad criterio, el mayor porcentaje corresponde a los recicladores entre los 36 y los 50 años quienes representan el 31.1%, seguido por el grupo entre los 26 y los 35 años, que representa el 22.5%. Los dos grupos tienen el 53.6% del total de la población. Un porcentaje relativamente alto (10.1%) se registra en la población adulto mayor (más de 60 años). La juventud fue clasificada en dos grupos de edad a saber, entre 13 y 18 años, que representa el 5.2%; y entre 19 y 25, que representa el 14% de la población.

Los indicadores que permitieron a la identificación de esta población como en pobreza material y vulnerabilidad fueron entre otros el número de personas que dependían directamente de cada jefe o jefa de hogar, el ingreso mensual, las condiciones habitacionales, y el acceso a seguridad social.

En términos del ingreso, a diciembre de 2012, el 46.7% de los recicladores devengaban menos de 250 mil pesos y el 29% entre 250 mil y 500 mil pesos. En conjunto, el 75.7% de la población recicladora devengaba menos de un salario mínimo mensual legal vigente. Esta cifra en correlación con la de dependencia económica, ratifica las condiciones de pobreza material en que vive esta población: el 69% de las personas censadas tienen hasta 3 personas que dependen económicamente de ellas. El 31% restante tienen más de 4 personas.

Por otro lado es preciso dedicar mucho tiempo para la obtención de estos ingresos, el 47.1% dedica más de 8 horas diarias y 24.5% las 8 horas al día. Y cerca del 28% trabaja menos de 8 horas al día.

En términos de habitabilidad, el 41.5% viven en casas y el 24.2% en inquilinatos. Si a esto se añade otro tipo de vivienda (21.1%) -bajo los puentes, refugios...-, la proporción de personas en condiciones precarias de vivienda se eleva a 45.3%.

En términos de acceso a la seguridad social, el 62% de la población recibe un subsidio del Estado para el acceso a la seguridad social. Siendo bajo el porcentaje de cotizantes (6.9%), y alto el número de personas sin ningún tipo de cobertura en seguridad social (3260). Según los analistas del censo 2012 esto corrobora la tradición de informalidad en las personas que se dedican al oficio del reciclaje.

Como se verá más adelante, este balance de ingreso ha cambiado significativamente gracias al pago por recolección y transporte, realizado por la actual administración, y del que se han beneficiado más de 7000 a los recicladores de la ciudad.

3.2.5 Una mirada cualitativa a la caracterización sociocultural de los recicladores en Bogotá: Descripción etnográfica de una jornada de trabajo bajo la noción de viaje.

3.2.5.1 La etnografía y la observación participante

Como bien indica Yanow (2000) “(...)para entender las consecuencias de una política pública, desde el amplio espectro de de población a la cual ella afecta, se requiere acceder al conocimiento local, [al] más mundano y experto entendimiento de, y razonamiento practico sobre, las condiciones locales, derivados de la experiencia vivida, [...] para adquirir dicho conocimiento el analista de política necesita métodos interpretativos”. (Yanow 2000, 5). Estas herramientas provienen de varias disciplinas y subdisciplina; en particular el autor se remite a la etnografía como una de las más importantes, en tanto permite mediante prácticas como la observación participante, las entrevistas semi-estructuradas, las dinámicas de reconstrucción de la memoria, aprehender la comprensión de determinadas situaciones y determinadas realidades, desde la perspectiva que desde el materialismo cultural Marvin Harris (1979) denominó “némica”, es decir, la explicación de situaciones o realidades desde la concepción propia de los sectores poblacionales, en este caso los recicladores.

Para tal fin el autor realizó múltiples recorridos de acompañamiento a recicladores en su ejercicio de recuperación, recolección y transporte de material reciclable, así como en las actividades de alistamiento de material, ajuste del medio de acarreo y comercialización. Estas jornadas de campo se realizaron siguiendo el modelo denominado referenciado por Gross (1984) “Time Allocations Studies”, en el cual, aleatoriamente el investigador comparte diferentes lugares y diferentes momentos de la vida del grupo de recicladores. Mediante esta observación, fue posible conocer y

profundizar en las diferentes actividades que formaban parte de la jornada de trabajo de un reciclador de carreta de caballo. El rol como miembro de una organización de apoyo de la ARB le permitió al investigador acompañar por lo menos desde 2008, parte de las reuniones de debate entre líderes recicladores frente a las amenazas que representaba la política pública, así como las reuniones entre aliados y profesionales de apoyo para desarrollar las estrategias de actuación.

Finalmente fue posible estar en las audiencias públicas y negociaciones con autoridades distritales y nacionales en los momentos más controversiales de las políticas en cuestión.

Los resultados de este trabajo de terreno y del trabajo de acompañamiento en la incidencia política componen el siguiente subcapítulo.

3.2.5.2 El viaje: marco del proceso de territorialización y contexto espacio temporal de las actividades que componen el trabajo del reciclador

El recorrido de recolección de residuos reciclables, ha sido denominado por una gran mayoría de recicladores “el viaje”; esta noción hace referencia simultánea a la distancia recorrida, el tiempo consumido, la cantidad de residuos reciclables colectados y la potencial ganancia por la venta de los mismos. El viaje se inicia al salir a recorrer su ruta “habitual” de recolección por las calles de la ciudad, con el medio de acarreo vacío y culmina con el vehículo lleno, en los puntos en que comercializan (o acopian) el material.

El viaje representa casi un 70% de la jornada de trabajo del reciclador; los tiempos de recolección dependen de la tecnología de acarreo que se esté utilizando, así como de la zona de recolección en términos de la topografía, tránsito, accesibilidad y disponibilidad del material reciclable. A todos los factores anteriores se le suma la presión que puede ejercer la proximidad de la ruta de recolección de basuras hecha por el camión de basuras. Por ejemplo, según Parra (2003) los "recicladores que utilizan la carreta de caballo como medio de acarreo pueden gastar entre 3 y 8 horas realizando su recorrido, de acuerdo con la modalidad y los fines del mismo; el caso de los recicladores de carro esferado, quienes además viven en él, es aún más significativo pues sus “viajes” pueden

tomar varios días; con estaciones relativamente fijas en ocasiones, como lo son algunos parches y locaciones de su ruta que les ofrecen abrigo, por ejemplo determinado puente o caño”.

Desde Canclini (1999) se puede decir que los recicladores son “viajeros urbanos”, en otras palabras, gran parte de su vida transcurre en un viaje o recorrido, del que deviene su subsistencia económica, y en el que suman experiencia y conocimiento sobre su entorno y su labor.

Como podrá comprenderse, “el viaje” de los recicladores es una categoría fundamental y compleja pues involucra un proceso laboral, es en sí una medida de tiempo y una medida de espacio, es además una medida económica; y a través de su aprehensión es posible para el investigador conocer la lógica socioeconómica, así como sociocultural derivada de las condiciones en que se realiza la recuperación de residuos sólidos reciclables en Bogotá.

Tal complejidad puede ser entendida mediante la siguiente descripción:

“De manera estricta, los recicladores llaman viaje al proceso de recuperación de material reciclable iniciándose este desde que salen del núcleo poblacional o bodega con el vehículo o medio de acarreo vacío hasta que regresan al punto de acopio o al punto de comercialización. El viaje como unidad de tiempo espacio no es homogénea, es variable al “viaje” como unidad de medida productiva. Por tanto un “viaje” corresponde al tiempo consumido desde que el reciclador sale con su medio de acarreo vacío, hasta cuando regresa con él lleno de material reciclable, por ejemplo Don German se hizo un viaje de 4 horas. Es también como unidad espacial, la distancia recorrida en ese mismo proceso, siguiendo con el mismo ejemplo, Don Germán se hizo un viaje por el Batán, Rionegro, Pasadena, y por casi 8 barrios más que él distingue, así por encima unos 14 kilómetros. Como unidad productiva podemos entender al viaje de dos maneras interrelacionadas pero distintas: 1) el viaje como la carga de material reciclable que tiene el vehículo o medio de acarreo, por ejemplo un viaje pueden ser los 200 kilos de material que lleva Don Germán. Esa carga puede estar constituida por objetos o piezas cuyo valor no depende del material del que están hechos sino de sus posibilidades de posterior reuso o canje con algún chatarrero. 2) Un viaje puede corresponder a lo

que la carga representa en dinero, así Germán se hizo un viaje de \$30.000 pesos (Parra 2003)

Tomando como ejemplo el viaje de un reciclador carretero (que utiliza la carreta como principal medio de acarreo, es posible inventariar las siguientes fases de su jornada diaria:

1. La preparación del medio de acarreo y los instrumentos de trabajo. (Aperaje del caballo, revisión de la carreta y ensamble de la misma).
2. Recorrido de salida (corredores de acceso a los sectores de recolección)
 - 2.1 Parcheo en espera de la salida de la basura de parte de los conjuntos residenciales.
3. Recorrido de recolección (barrido por las vías secundarias y principales de los sectores de recolección, en este periodo recupera los residuos mediante la revisión de bolsas de basura dispuestas en las aceras.).
 - 3.1 Identificación, primera selección y acopio del material en el medio de acarreo.
 - 3.2 Parcheo para la segunda selección.
4. Recorrido de regreso (corredores de salida)
 - 4.1 Comercialización “al diario” del viaje. y/o
 - 4.2 Llegada y acopio del material en espera de un volumen mayor para comercializar.” (Parra 2006, p.72).

El viaje se estructura sobre una ruta habitual del reciclador, correspondiente a las zonas y jornadas en donde las empresas de aseo tienen “frecuencia de recolección”. Desde esta perspectiva, el reciclador se propone acceder a las zonas con suficiente anterioridad para disponer de suficiente tiempo para realizar la revisión de las bolsas de basura y la recuperación de residuos reciclables, una vez el productor o generador de los desechos saca las bosas de basura a la acera.

Debe pues establecer una ruta que le permita acceder a las zonas de recolección minuciosa, para luego desplazarse a otras zonas de recolección calle a calle, y finalmente trasladarse por una ruta de salida que le lleve a la bodega de comercialización o el punto donde acopia sus residuos. La ruta de acceso y salida de las zonas de recolección se denomina macro ruta y no está caracterizada por la actividad de recuperación a menos que se dé un excepcional hallazgo de residuos reciclables. Las zonas de recuperación y

recolección calle a calle (minuciosa) se denominan micro rutas y están territorializadas desde la tradición en la misma; no quiere decir con esto que sean “propiedad” exclusiva de un reciclador, significa que habiendo varios recicladores por el mismo sector, ya se identifican, y reconocen los puntos de recolección de otros recicladores.

Pese a haber desarrollado esta ruta durante mucho tiempo, el reciclador no dejara pasar la oportunidad de recolectar residuos reciclables dejados en el espacio público, si sabe que dicho punto no pertenece o esta territorializado por otro reciclador, atendiendo a la lógica según la cual “quien llega primero” se queda con el material a menos de que preexista un acuerdo entre el generador y el reciclador, o a menos de que el ejercicio de territorialización se haya consolidado por la tradición en determinado punto. Así que si bien existe un reconocimiento de zonas o fuentes de otros recicladores, este también la práctica de hacerse con materiales reciclables que estén disponibles en la calle.

Otro factor determinante del viaje lo constituye el estrato social de los generadores de residuos, lo que implícitamente significa abundancia de empaques hechos en materiales reciclables y desechados, o la preeminencia de residuos orgánicos; existe pues una relación directa entre la capacidad adquisitiva y la calidad y cantidad de los desechos reciclables.

“En términos de micro rutas, el viaje está determinado por 1) la posible fuente de material reciclable observable en la basura que sacan. 2) Por la territorialidad reconocida a otros recicladores del sector. 3) Por los preacuerdos de entrega solidaria o venta del material hechos entre el reciclador y el propietario de la basura. 4) Por la presencia de uno o más recicladores conocidos o no y entendidos como “competencia”, 5) por la aparición del carro de la basura, 6) por el “blanqueo” de sus puntos a manos de otro reciclador o de otro actor como lo puede ser una aseadora o un todero de un conjunto residencial, 6) por la demora en una fuente de material, o 7) por el hallazgo o guaca consistente en hacerse el viaje económicamente hablando por el encuentro de algún objeto de valor o dinero”. (Parra 2006, p.72)

A continuación se presenta una descripción etnográfica de un “viaje”, descripción elaborada sobre las notas de campo recogidas durante el acompañamiento del autor, a los recicladores en su labor; por tanto es una descripción ficticia hasta cierto punto, y

representativa en otro. El objetivo de este relato es el de acercar al lector a esta población, e introducir las lógicas socioeconómicas y las prácticas socioculturales que la caracterizan.

Por otro lado este relato constituye un testimonio de una forma de realizar el reciclaje que a partir de 2014 ha desaparecido en la ciudad, con la culminación del proceso de sustitución de vehículos de tracción animal, y con la consecuente prohibición del uso de estos medios de acarreo.

Esta descripción etnográfica fue hecha entre el 2002 y el 2003, por el autor, y esta transcrita en su totalidad por considerarla fundamental en la comprensión del viaje, y por ende del trabajo de los recicladores:

3.2.5.2.1 “De arretrancos, lanzas y jaquimón”

Gilberto es reciclador de la localidad de Suba, vive en el asentamiento de recicladores de Prado Veraniego; conformaron durante varios años la cooperativa de recicladores de Prado Veraniego, pero debido a la instalación de una cooperativa paralela subsidiada por el gobierno en 2004, perdió poco a poco a sus asociados y debió liquidarse. No obstante esta situación, Gilberto no ha dejado de reciclar, hoy gracias al proceso de sustitución de vehículos de tracción animal lo hace en un camino estacado, no obstante el viaje a continuación recreado, coincide con el periodo de tiempo en que Gilberto trabajaba como reciclador de zorra o carreta de caballo.

Gilberto puede salir hasta tres veces diarias, una de las cuales puede aprovecharse para buscar pasto. Antes de salir debe revisar el caballo y el equipo de trabajo, colocar el arnés y enganchar la carreta, previamente ajustada a la actividad, por cuanto una salida para acarrear escombros, pasto o tierra no requiere el corral o cerramiento, en cambio la recolección de materiales reciclables si lo exige.

Durante la preparación de la salida, muchas veces se detecta algún daño en el arnés, alguna avería en la carreta o algún malestar del caballo. Sólo cuando se

ha hecho el respectivo arreglo o la cura necesaria, se puede continuar con la salida.

A las cinco de la mañana, en medio de una densa capa de niebla se pueden entrever las siluetas estáticas de los caballos dormidos. A medida que se desvanece la oscuridad matutina aparecen las lanzas, o brazos de la carreta, apuntando al cielo.

Mientras tanto, detrás del gran portón metálico, Gilberto Mendoza ya se ha levantado, se viste con su ropa de trabajo, sin bañarse, porque, como él dice -si al frío de la madrugada le encimamos el frío de la ducha no trabajaríamos-.

Liliana, su esposa, le prepara un tinto ardiente, el cual retiene entre sus manos tratando de robarle todo su calor. Luego sale al pequeño patio que hay entre la puerta de su casa y el portón del lote. Descuelga de una pared varios objetos y los revisa con cuidado, son los diferentes componentes del arnés. Bajo la débil luz de un bombillo Gilberto templea las correas y revisa las uniones del *arretranco* primero y del *jaquimón* después, pues, según él "-lo más importante es que el cuero de las correas no se reviente, no ve que como el cuero se pudre..."- . Tras revisar los *tiros* del collar, toma las *almohadillas* del lomo y revisa que ninguna puntilla esté suelta.

El *arretranco* es el juego de correas y almohadillas que se aseguran en la parte media y trasera del caballo. El *jaquimón*, *jaca* o *jáquima* corresponde al grupo de correas y cadenas que se asegura en la cabeza del caballo, de él se desprenden dos lazos que hacen de *cabrilla* o riendas, consistentes en un lazo de 4 a 6 m de largo aproximadamente. La *cabrilla* permite al conductor de la carreta dirigir al caballo. El *collar* es una gran herradura de cuero y mota que se le coloca al caballo en el cuello. De sus lados salen dos cadenas llamadas *tiros*, cuya función es la de asegurar los brazos de la carreta al caballo.

Gilberto sale de la casa y, como si estuvieran esperándolo, caballos y perros se alborotan. La primera operación del día es adecuar la carreta que desde la noche anterior quedó parqueada sin el *corral* o paredes de la zorra. Gilberto patea las llantas de la carreta para comprobar la cantidad de aire en los neumáticos; la empuja para verificar el roce de las llantas con los ejes; luego, se agacha para

revisar el *tren*, articulación que une el resto de la carreta con el eje delantero y finalmente, levanta el corral, lo coloca sobre el planchón y lo ajusta a las muescas que hay para tal fin. Como se dijo anteriormente, de acuerdo con el motivo de la salida, la carreta lleva el corral o tan solo es un gran planchón.

Gilberto desamarra a La Negra, su principal animal de trabajo. En el fondo del lote, los caballos pasan la noche amarrados del cuello a un poste; la soga les permite acercarse al bebedero y al comedero, este último consiste en un cajón de madera levantado del suelo como una cuna.

La Negra, acostumbrada al mando de Gilberto, responde a su llamado y le sigue. Tras un afectuoso saludo con caricias y resoplidos, Gilberto le revisa las herraduras, luego se dispone a ponerle el arnés. Primero le coloca el *jaquimón*, ajustando con cuidado las anteojeras, "-no son tan importantes si uno conoce al caballo y sabe que no es nervioso, pero si usted tiene un caballo *pajarero* (asustadizo), debe ponerle las anteojeras muy cerca de los ojos-" asegura Gilberto.

El *jaquimón* de La Negra incluye un freno, consistente en una barra metálica de 1 cm de diámetro y 9 cm de largo, que se le pone en la boca, para que el caballo reaccione mejor a los movimientos de la *cabrilla*; Resorte y Canelo, los otros dos caballos de la familia de Gilberto no necesitan freno, pues son menos fuertes y más mansos que La Negra.

Después del *jaquimón*, Gilberto le coloca el collar y se lo ajusta en la base del cuello anudando con un lazo las argollas de sus extremos, los *tiros* quedan colgando hasta que engancha la carreta. Luego sigue el *arretranco*, Gilberto primero pone sobre el lomo un fieltro doblado para proteger al animal de la presión de las almohadillas, que son dos cojines ovalados de espuma recubierta de cuero, asidos a una base de madera y unidos entre sí por un puente de madera y que se apoyan sobre la columna vertebral del animal. Sobre este puente hay un canal, por el cual Gilberto pasa una correa llamada *cincha*, que da la vuelta al tronco del caballo y ajusta las almohadillas; por ese puente también pasará la cadena que va de brazo a brazo de la carreta. Por último Gilberto asegura las correas de la parte trasera del caballo, las cuales están unidas al

puente de las almohadillas, de una de estas correas del *arretranco* cuelgan dos cadenas que se amarrarán a los brazos de la carreta de la misma forma que lo hacen los *tiros* del collar.



Enganche de la carreta al caballo

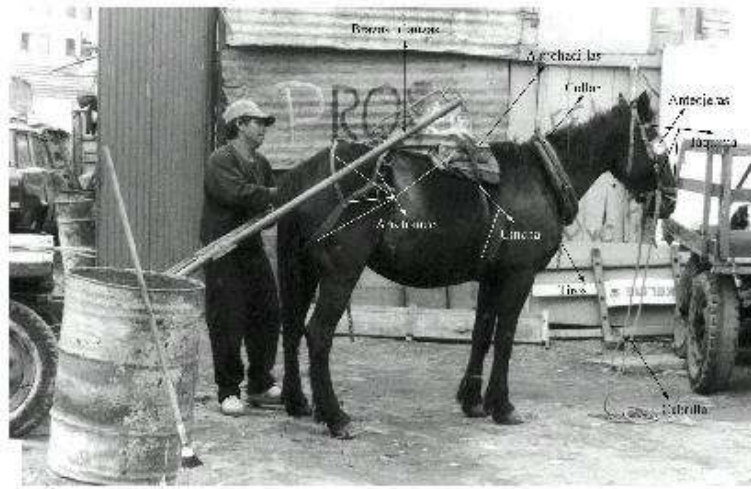


Ilustración 16 Alistamiento de la carreta.
Fuente: Federico Parra, *El Recicloscopio* 1999

Cuando el caballo queda listo, lo coloca delante de la carreta. La Negra se queda quieta esperando que le enganchen el vagón. Gilberto arrastra la carreta y

levanta las *lanzas* o brazos dejando a La Negra entre ellos. Las puntas de las *lanzas* están unidas por una cadena, la cual queda ajustada en el canal del puente que une las almohadillas, sobre el lomo del caballo.

Después, Gilberto engancha cada uno de los *tiros* que salen del collar, a un aro ubicado en la punta de cada *lanza*. Gilberto hace entonces desplazar algunos pasos a La Negra y así verifica que cada correa y enganche esté adecuadamente ajustada, pues de no ser así el caballo sufrirá peladuras, sobre todo en las axilas y el vientre (lugar donde pasa *la cincha*), o la zorra será difícil de maniobrar, especialmente difícil de frenar.

Siendo las 6:00 a.m. Gilberto inicia su primer recorrido de recolección.

Una vez enganchada la yegua, Gilberto se encarama en su puesto de mando y La Negra comienza a halar la carreta sin ser arriada, porque ya está acostumbrada al mando de su amo. En esta ocasión, no va ninguno de sus acompañantes habituales: Alejandro y su esposa Liliana.

Cada uno de los acompañantes usuales de Gilberto realiza jornadas de recolección por su propia cuenta; por ejemplo, una vez regresan a las 6:00 p.m. de la escuela, Alejandro y su primo Andrés salen a *cajonear* o recoger guacales.

Como un metrónomo, el paso de la yegua, marca el ritmo de avance de la zorra, y es acompasado por el tintineo de las cadenas contra las *lanzas* y el canturreo de los pájaros matutinos. Entre los fuertes guantes de cuero, de esos que sirven para manipular vidrio, las manos de Gilberto tensionan o liberan la rienda indicándole así a la yegua la dirección deseada, en cada cruce debe tensar ambos lados de la rienda pues no es fácil frenar al animal.

Tras varias cuadras dentro del barrio, Gilberto toma una de las vías principales, en ella debe presionar a La Negra para que acelere el paso. –Afortunadamente es un caballo fuerte y poco asustadizo- confirma al enfrentar un puente; y tiene razón, pues los automotores pasan a gran velocidad y muy cerca de la carreta, sin que por ello La Negra altere su ruta y paso. No todos los caballos están en condiciones de pasar un puente, ni tampoco permanecen tranquilos ante el

estruendo que produce el paso de un vehículo muy grande. Si bien las anteojeras les impiden ver pasar los carros, es inevitable que los escuchen.

Según Gilberto la calma, antes que la fuerza, es una de las principales características que debe tener un caballo para tirar una carreta. Según él si un caballo ha sobrevivido a un accidente de tránsito, le resulta difícil volver a tirar de una.

Respecto a la fuerza, Gilberto pone el ejemplo de su otro caballo: el Canelo. Es joven y mucho más pequeño que La Negra, por lo cual no puede tirar una carreta subiendo un puente y bajando tampoco tiene el control de la frenada, pues no tiene más acelerador y freno que el mismo caballo. Por esta razón la carreta a la cual se le engancha, es más liviana que las normales, y es precisamente aquella en la cual salen Alejandro y Andrés a *cajonear* por barrios aledaños de acceso fácil y sin cuestas. Con relación a un *viaje* normal son recorridos más cortos, en distancia y tiempo.

Mientras Gilberto avanza por la vía principal, disminuye la velocidad en cada intersección escudriñando en busca de un buen comienzo. –Todavía no han sacado la basura por aquí, más bien de regreso pasamos- Afirma como resultado de su inspección. Durante los primeros 15 minutos Gilberto no ha recogido nada, entre otras razones porque este primer recorrido lo realiza para llegar a las zonas de recolección que componen su territorio de trabajo, no obstante, de encontrar algún cartón o indicio de otro material reciclable, Gilberto no dudara en parar y echarlo en la carreta.

Tras un cambio de ruta, divisa más adelante, frente a la portería de un gran edificio, varias canecas llenas de bolsas de basura, al lado de una pequeña montaña de tierra. A primera vista resultan imperceptibles las láminas de cartón, pero una vez se acerca, aparecen por lo menos 7 cajas desdobladas y atascadas entre los cilindros de metal. Resulta sorprendente la capacidad que tiene Gilberto para identificar material reciclable entre la basura, incluso a una gran distancia.

Él prefiere no meter la mano en las bolsas, pues muchas veces se ha encontrado cosas desagradables. Palpa cada talego y detecta material reciclable u objetos con un posible reuso. De lo contrario toma lo que por “encimita” encuentra,

sobretudo el cartón, la chatarra y los guacales. Pero la mayoría de los recicladores deben hacer una búsqueda más exhaustiva, llegando en ocasiones a vaciar el contenido de la bolsa de basura para recuperar los materiales reciclables allí mezclados. Gilberto revisa los cartones plegados, y de la totalidad sólo escoge un par porque los otros están recubiertos de un plástico (plegadiza) cuya remoción futura es compleja y costosa, lo cual limita su demanda en las bodegas.

Luego levanta y palpa las bolsas por todo lado. Las pone en las otras canecas o en el piso; y después de un minuto ya ha inspeccionado el fondo de la caneca. Estando en esas, el celador del edificio se acerca y le pregunta que cuánto le cobra por llevarse el montículo de tierra que está al lado. Intercambian varios precios mientras Gilberto termina de revisar las bolsas, después de un rato se monta y arrancamos en la zorra, sólo dice que “-el viejo quería que se lo hiciera por 5000 pesos, tiene “güevo”, eso nadie se lo hace por menos de 10000 pesos”- concluye.



Fotografía: Federico Parra

Sigue avanzando por la misma calle. Al frente de uno de los edificios hay un triciclo, de esos que usan los mercados de barrio para repartir a domicilio; su

canasta está llena de láminas de cartón, unas colocadas horizontalmente construyendo una pequeña torre, otras verticalmente, ampliando así la capacidad de carga, la cual no es mucha con relación a la de la zorra o a la de los mismos carros esferados. El triciclo está en boga, quienes lo usan tienen otros trabajos; repartidores de periódico o los mismos repartidores a domicilio del mercado, se dieron cuenta de que el reciclaje era una alternativa de ingreso. Gilberto, también cuenta que a él alguna vez le tocó usar uno de esos triciclos y de su experiencia recuerda lo difícil que resultaba movilizar el triciclo lleno, pues a diferencia de los carros esferados, éstos no pueden ser empujados y piloteados por más de una persona; además, no tienen cabida para un gran volumen de material, pero sí pueden desplazarse por vías en mal estado y recorrer grandes distancias a una mayor velocidad que la de los carros esferados.

A pesar de que allí había tanto cartón que el joven del triciclo no lo podía cargar todo, Gilberto siguió de largo; porque por regla general, **quien llega primero es el dueño del material**, a menos que existan acuerdos entre un reciclador y el dueño o encargado del local, y el celador o el ama de casa. A esta última modalidad se le llama *trabajo en la fuente*.

Luego de bordear la esquina y tomar la carrera, de vira por la calle siguiente; frente a varios edificios residenciales se veían canecas con bolsas de basura. En el primero sólo había una gran caneca metálica, y el resto de la basura embolsada, permanecía dentro de varias cajas. Primero Gilberto revisó la gran caneca, allí encontró una caja de pizza, y en su interior algunos pedazos medio mordisqueados, que se los dio a La Negra después de olfatearlos. La caja, por supuesto, fue a dar al corral de la zorra, -Aunque este engrasada donde el Chinche (el bodeguero) me la compran²⁶- Aclaró. Descarta algunas de las bolsas, pero otras requieren mayor inspección. De ellas extrae varios cuadernos y casi una resma de papel usado, al parecer material escolar del año anterior. No lo arroja en el corral de la zorra como hace con el cartón, sino que lo mete en un

²⁶ La calidad de los materiales reciclables recuperados es esencial para garantizar un buen precio de venta, en este orden de ideas algunos materiales reciclables como el papel o el cartón, son delicados, y prácticamente pierden su potencial reciclable si se engrasan o humedecen con líquidos diferentes al agua.

costal que cuelga en una de las paredes internas de la zorra: sólo allí guarda el precioso archivo o papel blanco. Comenta que el mejor archivo no sale de sectores residenciales sino de zonas comerciales, especialmente de los bancos; en zonas residenciales de clase alta se encuentran cosas como ropa, calzado, e incluso electrodomésticos en buen estado. Tras revisar las demás talegas de la gran caneca, Gilberto saca las bolsas de las cajas que estaban a un lado, no les presta mayor atención. Su interés real son las cajas: toma una mediana y rasga cada una de sus esquinas hasta la base y con un débil golpe en su centro la caja queda plegada, lista para echar en el corral; a cajas menos resistentes que esa, basta voltearlas y golpearles en medio de la base, justo donde queda un orificio dejado por las aletas. Realiza la misma operación con las demás cajas y, después de cargar, continua.

De la siguiente parada saca varias latas de cerveza del fondo de una de las canecas, que reúne en el piso y empieza a aplastar con los pies. -El aluminio es bien pago, pero es también difícil de conseguir, hay que espicharlas bien para que no ocupen espacio- comenta.

Revisa por encima las demás bolsas, toma unos palos de escoba que se asomaban como astas de banderas y sigue su recorrido.

Si bien se ha escogido una zona en la que normalmente recicla, el recorrido específico está determinado por la detección de posible material reciclable o de algún reciclador que ya esté en el punto: De la vía principal pasa a las vías menores por donde hay material, hasta encontrar otra vía principal. Si se dibujase en un mapa el recorrido, este evidenciaría bucles por las áreas de recolección y el retorno a puntos, o vías principales, por los que ya ha pasado en el mismo viaje.

Los recicladores de carro esferado circulan primero por los corredores y luego por las vías de recolección, los primeros son vías a través de las cuales llegan de las bodegas de comercialización a las zonas de recolección y se caracterizan por tener mucho tráfico. En cambio en las calles y carreras inter-barriales, o aquellas vías de las zonas comerciales y bancarias se dedican a recolectar material reciclable.



Fotografía: Federico Parra

Algunos recicladores tienen muy bien definida su zona de recolección, esta consiste en la suma de una serie de fuentes de material que les “pertenecen”, y de los que sacan el material con el beneplácito o al menos la tolerancia de residentes o vigilantes. Llevan a un punto central el material recuperado y cuando han culminado de atender a sus fuentes, se dedican en el punto central a clasificar los materiales en espera de la llegada de un camión de un intermediario o de una cooperativa de recicladores.

Los puentes son trazos críticos del recorrido, siempre que se enfrenta uno la concentración y tensión aumentan en el reciclador, en especial en el reciclador carretero; ello se debe a que muchas veces, en estos lugares se generan accidentes fatales. Ya por el cansancio del caballo, el cansancio del reciclador, la sobrecarga de la carreta o vehículo, el avance rápido e incontrolable de automotores, las condiciones de visibilidad hacen, entre otros factores, que una carreta, un esferado o un zorro sean vehículos vulnerables a un accidente de tránsito.

Volviendo a Gilberto, después de una hora de recorrido la zorra carga casi 40 kilogramos de material, pero aparenta ir casi vacía. De pronto en una de las principales vías encuentra contra un poste 5 guacales vacíos; Gilberto se detiene para recogerlos y los carga dejando uno medio roto en el mismo poste, pues deben estar en perfecto estado, dado que son reutilizados inmediatamente para empaquetar de nuevo frutas o verduras. Como Gilberto paró en una vía principal en la cual era imposible parquear, taponó uno de los dos carriles, y varios carros tuvieron que atravesarse en el carril libre, mientras pasaba, uno de los taxistas gritó una sarta de groserías que Gilberto repostó con propiedad.

Al pasar por un potrero varios perros salen ladrando con furia, amenazando con morder a La Negra. Ella, inmutable, continúa su cabalgata. Después de unos momentos los perros se cansan y se alejan.

- "Cuando el Negro me acompaña, él si les da pelea a estos muérganos"- dice Gilberto refiriéndose a uno de sus perros, tal vez el más cercano. Él prefiere que no le sigan, pues ha perdido perros muy fieles y queridos bajo las llantas de los carros, pero en ocasiones es inevitable —"son más avispados de lo que uno cree"- concluye.

El Negro lleva muchos años al lado de Gilberto, quien lo quiere y cuida muchísimo. La principal función del Negro es la de ofrecer seguridad a Gilberto, a sus hijos y a sus pertenencias en la casa. El Negro, además, lo defiende de otros perros, y cuando Gilberto amonesta o necesita mover a un caballo, el Negro colabora amenazando al caballo con sus ladridos y mordiscos al aire. La relación de Gilberto con el Negro difiere mucho de la relación entre los recicladores de esferado que duermen en el carro y sus animales, en este último caso, el perro es un miembro de la familia, casi un hermano. Pedro, reciclador de esferado quien vive en la calle y duerme en su vehículo, tiene un mayor contacto físico y afectivo con sus 6 perros que el que tiene Gilberto con el Negro; para Pedro cada uno de sus perros es un interlocutor importante.

Esta vez frente al contenedor de un conjunto residencial, Gilberto recoge varias botellas de licor que estaban dentro de una caja y las entalega en un costal. El celador del conjunto saca una paca de periódicos y de revistas, y se la ofrece en

2000 pesos, él le contesta que con esa cantidad no se compra ni una gaseosa, el celador entonces le pide que se vaya, que él ya tiene a quien venderle. Con esto termina la inspección, por lo menos en ese lugar. Muchos celadores al igual que este, separan el material reciclable de la basura de sus conjuntos o edificios y lo venden a recicladores o a pequeños intermediarios del sector.

El conjunto residencial ha sido caracterizado por Gilberto gracias a la actitud del celador, “-por aquí son miserables, por eso es que no me gusta por aquí, a todo le quieren sacar provecho-” Concluye. Gilberto recoge material en dos puntos más y decide continuar el recorrido en otro sector.

En este barrio hay sobretodo casas, por tanto los arrumes de basura no están concentrados y son pequeños, por ello el recorrido es más rápido y la cantidad de material recogido es menor. Mientras avanza por una de las cuadras encuentra una pequeña torre de cartones amarrados, pero al verlos Gilberto sigue derecho; explica que ese *atado* le pertenece a otro reciclador que está recolectando cerca o que lo ha dejado encargado. Muchos recicladores van reuniendo material y ante la imposibilidad de transportarlo lo van dejando encargado a algún celador o vigilante, o dejan a un colaborador o miembro de la familia, cuidándolo, esta es labor sobretodo de los niños.

Tal y como lo había dicho Gilberto, al cabo de un rato se ve a un carro esferado totalmente vacío; su propietaria esparcía su contenido en la acera, detrás de este había una carreta de caballo parqueada. Varios niños cargaban en la carreta el cartón esparcido, mientras la mujer, de indefinible edad, arrumaba la basura que no había podido separar del material reciclable.

Gilberto saludó efusivamente al “Paisa”, conductor de la otra carreta. Le contó que hacía menos de una hora se había ganado un “encarguito” en un desayunadero que por poquito le sale en \$10000 pesos. El “Paisa” precisó que un señor le había pagado \$10000 pesos por llevarse una montaña pequeña de escombros, él y sus hijos entalegaron el escombro; tras cargarlos y cerrar el negocio fueron a un potrero cerca de allí para botarlo con tan mala suerte que llegó la policía, afortunadamente el ingenio del “Paisa” no lo abandonó y explicó convincentemente que estaba buscando “pastico” para el caballo, mientras

reacomodaba en el fondo de la carreta los costales con el escombro; concluyó su relato comentando que aún tenía tales costales y que estaba esperando la primera oportunidad para deshacerse de ellos.

Después de despedirse Gilberto explicó que el “Paisa” también reciclaba, pero sobretodo se dedicaba a comprarle a otros recicladores su carga, y eso era lo que estaba haciendo en ese momento. La señora, dueña de la paca de la cuadra anterior, estaba seleccionando el material para vender, y desechando lo que no le servía, es decir disponiéndolo en bolsas que irían a acompañar las talegas de basura del sector.

Llegamos de nuevo a otro conjunto residencial, Gilberto lo identificó como “el de las canecas azules” debido a que la mayoría de cilindros plásticos en los cuales sacan la basura llevan este color. Así pues revisó las canecas que acababa de sacar el celador quien le pidió toscamente no hacer ningún reguero. Bastante molesto, Gilberto le dijo que él jamás ha hecho ningún reguero; no intercambiaron más palabras.

En esta ocasión Gilberto saca de una de las bolsas varias sábanas viejas –“me encontré unas cortinitas para la cocina”- comenta. Revisa con más ahínco y encuentra otras bolsas con ropa vieja, sin revisar más, las arroja en el corral de la zorra. La cantidad de material casi excede la altura del corral, más por su volumen que por su peso lleva unos 160 kilogramos, por tanto Gilberto toma los palos de escoba recogidos y los coloca en cada esquina y en la mitad de los lados más largos, luego fija verticalmente cartones extendidos, como si fueran tablones, entre la carga de material y las paredes internas del corral, ayudado por los palos de escoba. El resultado: la prolongación del corral y el aumento en la capacidad de carga.

Con las cortinas Gilberto ya cuenta en este recorrido con tres hallazgos de objetos con un posible reuso de su parte, son los otros dos: un canasto con flores artificiales, y una muñeca de trapo. Antes de partir, una de las habitantes del conjunto residencial se dirige a Gilberto; ella le pregunta sobre la seguridad de la carreta y sobre su disponibilidad para el día de las brujas. Al iniciar de nuevo el recorrido Gilberto cuenta que le ha salido un “trabajito” que consiste en decorar la

zorra y pasear a unos niños del jardín infantil de la señora, con motivo del día de las brujas. Termina su relato contando sobre un trabajo similar hace dos años en el cual le tocó disfrazarse de Papá Noel y pasear a unos niños.

El frío es intenso a pesar de que ya está bien avanzada la mañana; del lomo y ancas de La Negra sale un vapor denso; al parecer la jornada de hoy ha sido extenuante, incluso para un caballo de su porte. Siendo las 10:00 a.m. Gilberto decide regresar con un *viaje* más lleno de lo frecuente, quizás unos 150 kilogramos de material...

Para regresar Gilberto toma una avenida principal, luego una calle importante y por fin entra al barrio; su viaje fue aproximadamente de 13 kilómetros de distancia.

Al entrar en el barrio, Gilberto se detuvo frente a una pequeña bodega de comercialización, la del Chinche, un ex reciclador de vieja data, que gracias a “golpes de suerte” según Gilberto, había logrado montar una pequeña bodega.

Esta no debía tener más de 6 metros de frente, se trataba de un lote parcialmente descubierto, en cuyo frente había un gran portón, debía tener unos 20 metros de fondo o quizás más.

En el andén estaban parqueados varios zorros parqueados, algunos de ellos de clientes del Chinche, otros, estaban allí para ser “arrendados” a recicladores que lo requirieran.

Gilberto bajó de la carreta el costal de archivo, aclaró que además del cartón, sería lo único que le vendería al Chinche, pues para Gilberto estos materiales le proveían la “plata de bolsillo”. Los demás materiales los acopiaría en un rincón de su casa.

Puso el costal en la plataforma metálica de la báscula, que estaba enfrente y con un grito saludo a una silueta que salía del fondo de la bodega, entre risas y chanzas, saludo al ayudante del bodeguero quien resulto ser uno de los jóvenes del asentamiento donde é vive. Luego, tras un minuto de espera salió el mimo Chinche y saludo calurosamente a Gilberto.

La bodega del Chiche era bastante pequeña, unos 30 metros cuadrados, pero según explicó había logrado abrir una más grande en Suba Rincón, allí según él - las autoridades y los vecinos jodian menos por los zorros y carretas- . La bodega era un espacio relativamente sencillo: en el frente un pequeño escritorio tenía los cuadernos y una gran calculadora de números verdes, al lado una bascula electrónica bastante desgastada, luego un corredor en cuyo costado izquierdo había grandes corrales clasificados por tipo de material: el más grande lleno de torres de cartón y costales de papel blanco, otro parecía una piscina de botellas plásticas, también había en este un par de grandes globos de botellas de plástico, el más pequeño estaba subdividido en dos secciones, una con tres canecas de metal llenas de vidrio, en cuya base había varias botellas completas arrumadas, y otra sección con costales llenos de lastas de aluminio. Al fondo estaba el baño y había un montón de objetos de chatarra: una bicicleta vieja, la estructura de resortes de un colchón y los esqueletos de varios electrodomésticos.



Fotografía: Federico Parra

La negociación no tardó mucho, pero fue tensa, el Chiche insistió en que ya les había advertido sobre la baja de precios del cartón y el papel, incluso se quejo

por lo bajo que estaba la botella plástica de PET... Gilberto solo amenazo con dejarle de vender, pero tras un breve regateo, el Chinche le entregó varios billetes y una bolsa de dulces. Se despidieron con un gran abrazo.

Al retomar el camino Gilberto dijo me dijo mientras compartía un dulce – "este no paga tan bien, pero lo consiente a uno, mire lo que me regaló para el día de las brujas"- concluyó mostrando paquete.

Gilberto llego casi a las 10:30 a.m., La Negra sudaba, pero ya no se veía el vapor surgiendo de su lomo. Lo primero que hizo Gilberto fue parquear la carreta dejando la parte trasera casi encima de un par de globos de plástico que tenía el suelo, luego desenganchó a La Negra, quitándole cada parte con especial cuidado. Llamó a Andrés y le pidió el trapo de La Negra y entonces se lo restregó a la yegua por todo el lomo. Antes de seguir a la casa a tomar tinto dejó a La Negra junto al cajón de la comida.

Se dejo caer en un sillón que había encontrado varios años atrás en el reciclaje, y que ahora ocupaba la mitad de la sala de su casa. Con la bolsa de hallazgos en sus manos llamo a Liliana y sus dos hijos; al llegar estos saco las nuevas cortinas encontradas, le mostro a Kimberly la muñeca prometiendo entregársela una vez fuera lavada, y finalmente saco el jarrón... un rato pasó antes de que toda la familia se dirigiera a la carreta de caballo, y en cuestión de media hora descargaron los materiales ingresándolos a la casa; Liliana con especial destreza reclasifico el plástico, pisó las latas de aluminio, y a las botellas de vidrio la acopio en un rincón; luego salió de nuevo y organizo los guacales, haciendo crecer la torre de los mismos que tienen a la entrada de su casa. Esta tarea duro casi una hora.

Ahora había que dejar descansar a la Negra pero la carreta estaba disponible para realizar el viaje de las 1 de la tarde".

(Parra 2003)



Fotografía: Federico Parra

3.3 Construcción de un sujeto colectivo: caracterización del proceso organizativo de los recicladores en Bogotá, y en Colombia a la luz de teorías de la acción colectiva²⁷

3.3.1 Introducción

Para dar inicio a este capítulo es necesario plantear la siguiente premisa: esta investigación parte del reconocimiento de la existencia de un sujeto colectivo representado en las organizaciones de recicladores agremiadas en la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB y algunas otras afines; y como tal, este sujeto ha encarnado la defensa de los derechos de los recicladores en la ciudad y el país desde hace más de 20 años; particularmente sus líderes son responsables del desarrollo de las acciones jurídicas de exigencia de derechos, cuyos resultados hoy han producido a nivel nacional, un naciente cambio de paradigma en el manejo de los residuos y en la concepción formal de la población recicladora dentro de él: el paso de un modelo de recolección, transporte y enterramiento ejecutado casi exclusivamente por empresas por acciones, a un modelo que privilegia el aprovechamiento de residuos y reconoce al trabajo de la población recicladora como parte del servicio público de recolección transporte y aprovechamiento de residuos.

²⁷ Este capítulo se cimienta en el documento del autor elaborado en el marco de la presente investigación y titulado: "Procesos organizativos de población recicladora en Bogotá" Un análisis a las restricciones y a los procesos de movilización de población recicladora organizada en la ciudad de Bogotá, a la luz de las estructuras de oportunidad política, las estructuras de movilización y de los marcos de sentido. Publicado en "Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el estado ambiental de derecho" Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales. Universidad Nacional de Colombia, facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-sociales "Gerardo Molina" (UNIJUS), 2011. . El autor retoma sus argumentos centrales y consolida los análisis con nueva información recabada.

Este sujeto colectivo, como se dijo anteriormente logro un proceso de “enmarcamiento” materializando un discurso reivindicatorio en un repertorio de formas de resistir y actuar colectivamente, y en una institución u organización, en este caso representada en la ARB.

Contradiendo algunas de las constantes socioculturales definidas en el anterior capítulo la ARB como organización, logró frente a ciertas amenazas y aspectos específicos del contexto político del reciclador, transformar las practicas individualistas que caracterizarían al reciclador como un sujeto social, producto de la exclusión y falta de oportunidades del sistema económico y político capitalista y neoliberal, propio de las democracias de mercado.

Cómo los recicladores organizados lograron hacer frente a la discriminación de la que han sido víctimas por parte del resto de la sociedad, y en cierto sentido, víctimas de la discriminación propia colindante con una baja autoestima. Como lograron superar la fragmentación acunada en el hecho de deben competir por los materiales reciclables en las calles; lo que significa superar la permanente búsqueda de arreglos personales que maximicen su beneficio (o minimicen sus pérdidas); todo lo anterior para en contraposición 1) reivindicar su existencia, 2) resignificar su condición de sujeto social, 3) organizarse y 4) actuar colectivamente en función de la defensa de sus derechos e intereses en la esfera pública?

Este subcapítulo se ocupa del inicio y desarrollo de los procesos organizativos de la población recicladora en la ciudad de Bogotá, en particular aquellos que tienen relación directa con las acciones que han llevado al citado cambio de paradigma en el manejo de residuos, gracias a las estrategias jurídicas. Pretende reflexionar sobre la tensión existente entre, por un lado la determinación que pueden o no tener las condiciones estructurales de la existencia, mismo determinismo infraestructural, en la constitución de sujetos sociales marginalizados en contextos urbanos; y por otro los factores identitarios, los procesos organizativos y las estructuras de oportunidad política que permiten que los recicladores colectivicen intereses y solidaridades, motor de acciones colectivas que pueden calificarse de contenciosas y reivindicativas.

En particular, este subcapítulo presenta una reflexión sobre la construcción de la identidad de población recicladora de "adentro hacia fuera", y busca relativizar la

racionalidad instrumental como una más de las múltiples racionalidades, que son operativizadas por la población recicladora, según el contexto, pero que permite entender las dificultades organizativas que enfrenta este sector social y que de una u otra forma son influenciadas por las condiciones de su labor.

Se empieza haciendo referencia a la racionalidad instrumental anteriormente problematizada como un producto de las condiciones laborales de los recicladores, desde el determinismo infraestructural del materialismo histórico, asociada a la noción marxista de la “determinancia de las condiciones estructurales”. No para absolutizarla como paradigma explicativo de la complejidad sociocultural y socioeconómica que constituyen los recicladores, sino para entenderla como una más de las lógicas de actuación que remite al sujeto “determinado” por el capitalismo mismo.

De esta manera es posible dar paso al siguiente aparte de este capítulo; en él, el lector encontrará pistas en el relato histórico de los orígenes y desarrollo de la organización, sobre como los recicladores lograron colectivizarse alanzado la denominada “transindividualización” presentada por Balibar (2000) como la relación entre lo individual y lo colectivo y el proceso de transformación social.

En este relato histórico se identifican las acciones de resistencia realizadas en contra de medidas gubernamentales que amenazaron su existencia y motivaron su organización; estas acciones de resistencia son analizadas desde tres nociones interrelacionadas : 1) las estructuras de oportunidad política y sus dimensiones, tal y como las propone Tarrow (1997) y Doug McAdam (1999) desde su lectura de varios autores afines, 2) las estructuras de movilización o los recursos organizativos con los que cuentan, 3) y los marcos interpretativos culturales.

3.3.2 La identidad creada de afuera hacia adentro desde la dominación.

Como se mencionó anteriormente, la población recicladora no puede ser entendida como un grupo identitariamente homogéneo; sin embargo tres lugares o características comunes permiten ilustrar la posición de sujeto del reciclador, derivadas estas de su labor y de las condiciones en las que la realizan saber 1) La recuperación de residuos reciclables como actividad productiva y primer eslabón de la cadena de valor del reciclaje. 2) Las condiciones de pobreza económica de la población en cuestión y la precariedad material en la realización de la labor, como parte del sector informal de la economía. Y 3) el no reconocimiento y la exclusión, casi generalizados, por parte de la sociedad y los gobiernos.

Frente al primer factor valga decir que la recuperación de residuos reciclables emerge como producto residual del capitalismo y su sociedad de consumo: amplios sectores pobres y marginalizados en diferentes sociedades, han tenido que optar por sobrevivir gracias a lo que otros desechan. De manera generalizada ha surgido como una actividad de supervivencia, entre otros factores, gracias a la falta de planeación de los gobiernos frente al manejo de la principal externalidad de la sociedad de consumo: la basura. Las mil formas de consumir frente a la única forma de desechar, han permitido que históricamente los recicladores se hayan concentrado en vertederos en donde los residuos mezclados son depositados, o una vez cerrado el acceso al vertedero, hayan debido recuperar los residuos reciclables de las bolsas y recipientes de basura dispuestos en las calles.

Como actores claves del subsistema de recuperación, recolección y transporte de residuos, la población recicladora se ha organizado productivamente alrededor de la lógica económica del mercado de materiales reciclables que estructura la cadena de valor, constituyéndose en el primer eslabón que sostiene todo el circuito, pero el que menos recibe en términos económicos.

Retomar el ciclo de los residuos enmarcados en el este circuito de reciclaje para el caso Bogotano, permite entender porque la población recicladora recibe un pago por el material recuperado que no da cuenta del esfuerzo invertido en su recolección, transporte y clasificación.

La industria, nacional y transnacional elabora un sin número de productos y empaques con materiales que pueden ser reutilizados: cartón, papel, plástico, metales ferrosos y no ferrosos, vidrio, telas entre otros. Estos productos circulan masivamente por la sociedad de consumo y son desechados sin ninguna práctica de separación, es decir que los materiales reciclables normalmente son dispuestos en el mismo recipiente en el cual se han depositado residuos orgánicos, desechos higiénicos y demás. Así, en una bolsa plástica van a dar a la calle esperando ser recogidos por los vehículos de las empresas prestadoras del servicio de aseo.

En este lapso, entre la disposición y la recolección, pasan los recicladores revisando las bolsas de la basura y recuperando los materiales reciclables; normalmente los acopian en un medio de acarreo determinado. Una vez han seleccionado y cargado el material en los medios de acarreo tradicionales, se dirigen al primer punto de comercialización; una bodega pequeña compra el material de un número determinado de recicladores, en esta bodega se clasifican y amontonan por tipo de material en espera de que una bodega mediana envíe un camión para comprar los materiales acopiados por varias bodegas pequeñas. Una vez se acopia el material seleccionado, es vendido a las grandes bodegas especializadas en cada uno de los materiales reciclables; estas agrupan la totalidad del material de la ciudad. En esta fase cada material ya ha recibido algunas mejoras: limpieza, clasificación, selección por calidades. Finalmente cada uno de los materiales en grandes volúmenes van a dar a la industria pretransformadora y productora; nuevos artículos son elaborados con pequeños porcentajes de material reciclado y significativas cantidades de materia prima, para así iniciar el ciclo de nuevo.

La industria define los precios de los materiales reciclables teniendo por referencia los precios internacionales, la oferta y sus necesidades. En consecuencia, las grandes bodegas especializadas se ajustan a las disposiciones de demanda de la industria (sino operan como apéndices de la industria misma por ramo de

material), y equilibran la ganancia esperada, comprando a un precio menor los materiales vendidos por las bodegas medianas, quienes a su vez hacen lo mismo con las bodegas pequeñas; finalmente al reciclador se le paga el material a una fracción del precio original fijado por la industria, sin importar cuánto trabajo debió invertir en su consecución: al reciclador no se le paga por el trabajo invertido en la recuperación de los materiales reciclables, sino que se le paga por el peso recuperado; el pago además de no corresponder a los esfuerzos demandados por la labor, constituye solo un porcentaje del precio inicial. (Parra 2011, p.508)

Dado que esta labor se realiza en el marco de la economía informal, no existen relaciones laborales formales entre recicladores y demás actores de la cadena de reciclaje, los recicladores operan como proveedores de materia prima, pero la lógica de esta cadena de valor, hace que ni intermediarios ni industria deban asumir responsabilidad laboral alguna sobre el reciclador, lo cual sumado a los reducidos ingresos que le deja el reciclaje lo obligan a realizar su labor sin prestaciones sociales, seguridad social, seguridad industrial, salud o posibilidad alguna de pensión.

La cadena de reciclaje encuentra sus sostenibilidad y rentabilidad en la articulación de eslabones informales con los formales, en particular, la provisión de residuos reciclables por parte de los recicladores.

Esta lógica del mercado de materiales reciclables mantiene el segundo lugar común de esta población antes mencionado: las condiciones de pobreza económica de la población recicladora, y la consecuente precariedad material en la realización de la labor, como parte del sector informal de la economía.

No obstante la creatividad del bricoleur que ha permitido el surgimiento de tecnologías de acarreo y alistamiento de materiales reciclables, así como la resignificación del valor de uso de los objetos desechados, hay que decir que las condiciones de trabajo de la población recicladora se caracterizan por la alta exigencia física y la precariedad de medios y herramientas de trabajo.

Dado que esta población estadísticamente hace parte del grupo de seres humanos que viven con menos de dos dólares diarios²⁸, ven reducida su capacidad para reinvertir de manera permanente en las tecnologías de trabajo, o de invertir parte de sus recursos en sistemas de ahorro o formas organizativas cooperativas. La mayor parte de los ingresos deben invertirse en alimentación y acceso a algunos servicios básicos.

Y es aquí que la racionalidad instrumental, como consecuencia de las relaciones materiales de la existencia del reciclador, permite interpretar porqué resulta tan difícil para la población recicladora organizarse y colectivizar intereses, y porque se identifican como constantes de su trabajo la *Competencia*, el *Individualismo* y la *Inmediatez*.

Las condiciones de trabajo en la calle hacen que la permanente evaluación del costo beneficio sea prerrequisito para sobrevivir; por ejemplo, en términos energéticos, desarrollar un recorrido por zonas no productivas puede representar hambre durante la jornada siguiente; otro ejemplo remite a la ecuación en donde es preciso definir cuál es el mejor medio de acarreo al que puedo acceder como reciclador, teniendo en cuenta el tipo de vías de acceso y la distancia a recorrer, con relación a la cantidad y tipo de material reciclable.

Un reciclador durante su viaje, debe tomar decisiones que permitan maximizar su bienestar. Esto significa encontrar el mejor material reciclable, en la mayor cantidad posible, en el menor tiempo y con un esfuerzo razonable. Y como variables (a veces como constantes) de esta ecuación pueden enumerar factores como el medio de acarreo, la accesibilidad a la zona de recolección y a los materiales reciclables, la territorialidad propia, (y la de otros recicladores), el clima y la época del año entre otros; y como se pudo ver en el segundo capítulo de este documento, la política pública afín al servicio público de aseo se convierte en factor definitivo a tener en cuenta para desarrollar el oficio dadas las restricciones que de ella emanaban, o las oportunidades que muy recientemente empieza a representar.

En este orden de ideas los residuos reciclables pueden entenderse como un bien o recurso de carácter excluyente, es decir que el cartón que un reciclador recupera, no

²⁸ Y las cifras oficiales para Bogotá no son más esperanzadoras, según UAESP ingreso por reciclador cruzado número de personas a cargo = menos de 2 dólares diarios

puede ser tomado ni aprovechado por nadie más, eso convierte al reciclaje o recuperación de residuos sólidos reciclables en un juego de suma cero.

Sin pretender aplicar en profundidad elementos de la teoría de juegos al proceso de recuperación de materiales reciclables en la calle, el dilema de los comunes nos plantea el corazón de la tensión: en la recuperación de residuos sólidos reciclables (como en casi todos los aspectos de la vida), cada reciclador (jugador) tiene dos estrategias: ser egoísta o ser solidario; lamentablemente la estrategia egoísta es dominante y estricta, eso quiere decir que en presencia de una estrategia pura (que no existe en la realidad), cualquier reciclador que decida ser egoísta mejorará en el plazo inmediato su pago; no ocurre lo mismo si elige la estrategia solidaria; aunque los beneficios de la misma puedan resultar mayores en el largo plazo. Pero por otro lado y dada la precariedad de las condiciones en que realizan su labor, maximizar su bienestar puede entenderse mejor como minimizar sus pérdidas; es decir tratar de no quedarse sin material, evitar que la policía, los vigilantes, los vehículos recolectores del aseo, u otros recicladores se interpongan entre ellos y su material reciclable... entre ellos y su mínimo vital. (Parra, 2011 p.512)

El tercer lugar común hace referencia al desconocimiento y la discriminación generalizada por parte de la sociedad y el gobierno. No se profundizará en este aparte pues por un lado las reflexiones en torno a la denominación del reciclador ya han dado cuenta de aspectos tales como los imaginarios de discriminación, y el análisis de políticas públicas presenta el panorama de restricciones que históricamente pesó sobre esta actividad.

Pero la lectura negativa de la racionalidad instrumental en la población recicladora no puede pasar por alto la constatación de otras lógicas que por un lado se operativizan en la jornada de trabajo de esta población, o que por otro, dan cuenta de los procesos organizativos. A manera de paréntesis, se toman dos breves ejemplos para complejizar esta lectura, advirtiendo que son las organizaciones y las formas de movilización social, los ejemplos que relativizan la universalidad de la racionalidad instrumental en esta población:

El parche como escenario de socialización y solidaridad.

El término parche define un "(...) pedazo de cualquier material que se pega sobre algo, especialmente para tapar un agujero. [También es cualquier...] cosa que se añade a otra de forma chapucera, especialmente un retoque mal hecho en la pintura" (Marsá 1989, p.922). En este contexto el parche es una noción más compleja, pues involucra un espacio físico, una actitud mental y una forma de organización social los cuales a manera de metáfora coinciden con la anterior definición.

Como espacio físico el parche corresponde al área de una vía pública afectada, en este caso, por uno o varios recicladores, cuando esparcen sus cartones, arman un "cambuche" o se reúnen alrededor de una fogata o entre los vehículos parqueados. El parche es definido desde dos puntos de vista diferentes. Desde afuera por los transeúntes y desde adentro por los recicladores, o por los "ñeros" que lo constituyen según sea el caso. En la primera situación, la definición del diccionario cobra su sentido más negativo: El transeúnte que se topa con el parche lo identifica como un obstáculo en su recorrido, como un área de la calle no transitable, peligrosa; por tanto, se propone evitarlo cambiando de acera o caminando por la misma calle. A pesar de su cambio de curso, por un instante, el transeúnte pasa cerca al parche, durante ese momento realiza un acto de invisibilización, en el cual crea un "agujero negro" en el área donde está el parche. Si mira hacia adentro, puede ser agredido por entrometerse en la privacidad de quienes habitan el parche. El temor a ser atracado y el desagrado hacia la basura y la suciedad en general, reafirman el acto de invisibilización. Sólo la curiosidad y el morbo permiten que, en un breve instante, el transeúnte mire de soslayo. (Parra 2011, p.512).

Una segunda interpretación del parche, ya desde una perspectiva cercana a la propia de recicladores y habitantes de calle, remite a:

"(...) una forma de retar la invisibilidad a la que se ven expuestos por parte del resto de la sociedad, y reclamar para sí un lugar y tiempo para reconocerse en los semejantes, tal cual como se es, pues, en el parche se pueden hacer y decir cosas sin temor a la censura, el parche definido desde adentro nos remite a la protección

que otorga a los recicladores ese lugar territorializado, apropiado, significado. Allí pasan la noche e intercambian artículos encontrados, comida y algunos incluso vicio. Hay recicladores para quienes el parche es, sobre todo, el espacio para seleccionar el material, también aprovechan para intercambiar precios, rutas y experiencias, después de lo cual continúan su camino. En este orden de ideas se puede decir que el parche permite la construcción de una misma interpretación de lo que “le está pasando a los recicladores”, desde allí es un escenario que facilita la creación de marcos de sentido. (Parra 2011, p.513).

Tácticas y estrategias.

El viaje del reciclador y su vivencia de la calle, son otro ejemplo de la existencia y operacionalidad de otras lógicas. Para ilustrar brevemente este ejemplo (y solo para efectos prácticos en este aparte), es preciso evocar dos nociones propuestas por Canclini (1999), él afirma que existen acuerdos tácitos o explícitos del uso y tránsito de la ciudad, son estrategias que implican situar la conducta propia en la búsqueda de mayor racionalidad en la vida urbana, que buscan hacer posible una mejor gestión de dificultades semejantes. Pero frente a ellos hay tácticas, invenciones constantes de pequeños arreglos personales y transacciones sólo pendientes del sentido inmediato e individual (García Canclini 1999). Las imágenes que evocan ejemplos de las tácticas para el caso de los recicladores son muchas: una persona o un animal empujan o halan lo que la sociedad considera un “arcaico” medio de acarreo, en contravía, en medio de la selva de automotores, ¿Qué hace un vehículo de tracción humana o animal en medio de una ciudad moderna? (Léase motorizada). ¿Una vivienda cuyas paredes están hechas de tejas y el techo de plástico, y cuya base apenas se sostiene en el borde de la rivera de un canal? ¿Una persona que pasa la noche envuelta en plásticos y telas, cual momia moderna, y quien además afirma que la calle es su casa? ¿Un reguero de desperdicios causado por la rotura de las bolsas en las que los demás habitantes depositan la basura?

Las tácticas nos remiten si se quiere, a las decisiones que operacionalizan otras lógicas para resolver en precariedad pero con creatividad, problemas prácticos de la vivencia cotidiana del reciclador. El bricolaje descrito por Levi Strauss (1962)

como esa forma de resignificación del uso de los objetos materiales, que permite la fabricación de nuevos objetos con nuevos usos, describe claramente la forma en que la población recicladora construye muchas veces sus viviendas, arregla o “engalla” sus vehículos, o resuelve un problema técnico en la recuperación de residuos reciclables. Las tácticas surgen si se quiere de acuerdo al contexto y no necesariamente de manera contingente a las estrategias concensuadas por la sociedad, por ejemplo el mojar el cartón con arena para que pese más. Lo cierto es que cuando una estrategia de naturaleza aparentemente hegemónica, no incluye a la población recicladora, estos deben desarrollar sus propias tácticas para “salirle al paso” a determinadas situaciones.

La ciudad vivida y aprehendida por el reciclador es una ciudad diferente a la del transeúnte común; es una ciudad sectorizada por las variables derivadas de una labor de recuperación de material reciclable. Esta ciudad está dividida en zonas en donde se encuentra material reciclable y zonas en donde no; las primeras están a su vez divididas en subsectores determinados por la abundancia, calidad del material y accesibilidad. Vemos pues que la recuperación de residuos sólidos reciclables como actividad económica y productiva define, en gran medida, lo que existe y lo que no. Si bien la vivencia del territorio es cotidiana e integral, para efectos del abordaje y análisis de dicha vivencia se ha asumido que para los recicladores “lo que hacen para ganarse la vida” determina los procesos de construcción del territorio.

El recorrido o “viaje”, como se menciono anteriormente, se inicia al salir a circular por las calles con el medio de acarreo vacío y culmina con el vehículo lleno, en algún punto de acopio del material o en algún punto de venta. El viaje constituye en tiempo casi un 70% de la jornada de trabajo, ello los convierte en viajeros urbanos, es decir, viven gran parte de su vida en un viaje, el cual según Canclini (1999) además de constituirse en la razón de ser de su labor, como forma de reproducción de capital, es significativamente una experiencia vivida y vital, y es en este periodo en donde producen los marcos para interpretar desde su vivencia, los problemas comunes y las oportunidades que representa para cada uno la acción colectiva, así como vivencias las restricciones y amenazas de las políticas distritales y nacionales que afectan su actividad.

La conclusión parcial de este aparte es que la racionalidad instrumental solo puede ser una herramienta interpretativa de la lógica de la acción del reciclador si se contextualiza en una situación concreta; de lo contrario, deja la falsa sensación de universalidad y aplicabilidad a todas las dimensiones de la existencia del reciclador, cuando como se dijo antes, este operacionaliza muchas lógicas diferentes para hacer frente a sus problemas y situaciones cotidianas.

Llegado a este punto de la lectura “negativa” del reciclador, y aclarada la existencia de otras lógicas que retan a la misma racionalidad instrumental, resulta ineludible la siguiente pregunta:

¿Entonces cómo es que, pese a estas condiciones estructurales, un importante sector de la población recicladora no solo se organiza, sino que desarrolla acciones colectivas de resistencia e incluso de contrapropuesta al sistema, buscando redefinir las posiciones de sujeto marginal que le han sido asignadas?

Las respuestas no pueden darse a nivel tan abstracto o teórico, encontrar las razones y mecanismos que permiten la organización de esta población solo puede darse en la constatación empírica e histórica de la organización misma de recicladores, sobretodo de sus orígenes. (Parra, 2011 p.514)

3.3.3 Constatación empírica de un sujeto colectivo y político: la historia de la población recicladora organizada desde el enfoque de oportunidades políticas y marcos interpretativos culturales.

A partir de aquí se hará un recuento histórico y un análisis, de los momentos y situaciones que a partir de fuentes secundarias y de las entrevistas se consideran “originarias” y “coyunturales” para el proceso de organización y/o movilización de la población recicladora; para tal fin se acoge la propuesta de McAdam, McCarth y Zald (1999) de relacionar en el relato tres factores fundamentales para entender la movilización social a saber: Las estructuras de oportunidad política, las estructuras de organización y movilización, y los marcos de sentido o los procesos enmarcadores.

Este subcapítulo reivindica la historia de vida, en particular de los líderes que han contribuido significativamente en la consolidación de la organización de recicladores en Colombia, como herramienta metodológica privilegiada que permite entender la contranarrativa como un producto histórico en el cual las vivencias personales y colectivas sirvieron de insumo principal para darle sentido a las acciones de resistencia.

Antes de dar inicio se hace preciso hacer una breve presentación de aspectos generales de la Asociación de Recicladores de Bogotá, el lector podrá ir conociendo más aspectos sobre la misma a medida que el relato de la historia organizacional se desarrolle.

La ARB es una organización conformada en 2015 por 17 organizaciones de base que a su vez agremian a un aproximado de 2000 recicladores. Las organizaciones y sus asociados recolectan residuos reciclables en 19 de las 20 localidades de la ciudad. Esta organización nace en 1990 de la unión de varias cooperativas consolidadas en la segunda mitad de la década del 80. Según el estudio Nacional de Reciclaje (2011) los recicladores que se encuentran agrupados en la ARB, son en su mayoría mujeres (58%), jefes de familia y sus hogares se encuentran en los estratos 1 (bajo-bajo) y 2 (bajo)

A nivel interno también realiza actividades para obtener fuentes fijas de materiales y para promover el desarrollo de capacidades de sus miembros a través de procesos de profesionalización del Servicio Nacional de Aprendizaje

(SENA). A través de estos procesos los recicladores tienen la oportunidad de certificarse como técnicos del reciclaje, recibiendo una formación similar a la que reciben los empleados de las compañías de aseo. A nivel interno, la ARB también ha dedicado esfuerzos en el mejoramiento de sus procesos productivos y administrativos, y desde 2010 todos sus procesos productivos cuentan con el certificado ISO 9001 del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) en materia de gestión de calidad para las micro y pequeñas empresas (NIC-6001). A nivel nacional forma parte de la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) y se encuentra vinculada regionalmente a la Red Latinoamericana y del Caribe de recicladores (Red Lacre) y a nivel mundial a la Alianza Global de Recicladores. (Abizaid, 2014, p.3)

3.3.3.1 Las historias de vida.

La recurrencia a la historia oral es pertinente cuando se trata de abordar el ámbito subjetivo de la experiencia humana concreta y del acontecimiento histórico, expresado por los sujetos sociales considerados, con ella se permite el análisis y el acercamiento de la visión y la versión de estas experiencias a partir de sus mismos actores sociales, recogidas en historias de vida, que significan aportes y cuerpos de evidencia socio histórica de innegable valor cualitativo.

En este sentido, Cipriani (2013) menciona cómo se ha encontrado en las historias de vida un ámbito metodológico y la posibilidad de reconstruir y reflexionar a partir de la "memoria viva" de los sujetos, quienes en su acción dentro de la sociedad, descubren la relevancia de las vivencias personales en los marcos institucionales y el impacto de las decisiones personales en los procesos de cambio y estructuración social.

Las historias de vida pueden servir para probar teorías, hipótesis y proposiciones conceptuales, y pueden funcionar como el "caso negativo" frente a un cuerpo teórico establecido. Así mismo revelan datos del ámbito subjetivo en los contextos institucionales y en los procesos rutinarios. También permiten la generación de nuevas hipótesis en

campos que parecían agotados, puesto que aportan evidencias que, de otra manera, por encuesta o experimentos conductuales, no sería posible obtener.

Es importante retomar la afirmación de Yanow (2000) según la cual la experiencia vivida es el tamiz que remite a la interpretación de las situaciones en general que afectan a sectores sociales, “No sólo el analista, pero todos los actores [involucrados] en una situación política (como con otros aspectos del mundo social), interpretan los datos del problema en su intento de darle sentido a la política en cuestión”. (Yanow 2000, p.6) Es en sus trayectos de vida, que es posible encontrar las experiencias que sirvieron de insumos a sus análisis y posteriores interpretaciones de las amenazas provenientes en particular de la política pública de aseo, así como de las rutas de acción para hacerles frente.

Este aparte es el resultado de entrevistas semiestructuradas a líderes de las organizaciones de recicladores. El criterio de selección obedeció a la identificación de aquellos recicladores que han sido protagonistas en términos de liderazgo de los procesos organizativos, ello cruzado con quienes además de esta condición fueron "accionantes" de las tutelas y procesos de exigencia de derechos ante las diferentes políticas públicas que afectaban significativamente los derechos e los recicladores.

Se entrevistó a Nohra Padilla, directora de la Asociación de Recicladores de Bogotá desde hace más de una 15 años, directora desde 2008 también de la Asociación Nacional de Recicladores, y responsable de varias de las acciones de exigencia de derechos presentadas ante el poder judicial colombiano. Es considerada la líder más importante de los recicladores en Colombia y “(...) obtuvo el Premio Ambiental Goldman en 2013. Este último es considerado como el premio nobel ambiental y es otorgado a líderes comunitarios por su labor sostenida para proteger el medio ambiente y promover cambios positivos a través de participación comunitaria o ciudadana en los temas que los afectan, anteponiendo esos fines inclusive a su seguridad personal” (Abizaid 2014, p3)²⁹

También se entrevistó a Silvio Ruiz, líder de los recicladores de Manizales, ex – representante legal de la Asociación Nacional de Recicladores, Director de GAIREC

²⁹ Ver: <http://www.goldmanprize.org/recipient/nohra-padilla/>, y Reconocimiento a la dueña del reciclaje, Nohra Padilla, vocera de los recicladores de Bogotá, recibió un premio internacional por transformar el sistema de basuras de la capital. Revista Semana 16 de abril de 2013.

Asociación de Recicladores de Colombia, responsable y gestor de varias de las acciones de exigencia de derechos.

Finalmente se entrevistó a Orlando Arenas Madrigal, ex funcionario de la Fundación Social y actual director de la Asociación de Recicladores de Antioquia; participo al igual que Nohra y Silvio en todo el proceso organizativo de los recicladores a nivel Nacional.

Múltiples fragmentos de entrevistas previas sobre "trayectos de vida" de otros líderes recicladores aparecen en el documento.

3.3.3.2 Antecedentes: pistas en la historia de aquellos que no siempre fueron recicladores.

Población que recupera y reutiliza, aprovecha o comercializa objetos y materiales desechados por otros, ha existido desde hace mas de cien años, pero es en el fenómeno de producción capitalista que tal labor adquiere las características descritas en el primer aparte, se dirá entonces que es una actividad propia de las sociedades modernas y sus contextos urbanos.

Colombia ha estado sumida en un conflicto constante entre posiciones contrarias, que finalmente, siempre ha dejado como víctimas a las poblaciones civiles. Dentro del periodo conocido como "la violencia", que inicia a mediados del siglo XX se enmascaró una lucha por la imposición de ideologías políticas (Gonzales, et al, 2003); (Betancourt, 1990); (Chacon, 2004). Este conflicto, se expresó de manera más brutal en zonas rurales de Colombia produciendo el desplazamiento de un gran número de personas de diferentes zonas del país; estas personas, en su gran mayoría, llegaron a Bogotá en búsqueda de mejores oportunidades, esto enmarcado en un imaginario centralista que pone a la capital como el lugar de las oportunidades para todos.

Para el caso Bogotano, muchos de los recicladores más viejos, identifican en las décadas del 50 y el 60 las primeras migraciones del campo que nutrieron un sector social que empezó a habitar en los sumideros de desechos; algunos se refieren también a la existencia de circuitos de aprovechamiento que venían desde el siglo XVIII, y que tenían

al sector del Cartucho como mercado del reúso: botellas de vidrio y un sin número de objetos eran comercializados para su reutilización inmediata. Igualmente existían las conocidas “botelleras”, mujeres que con sus hijos recorrían pueblos aledaños a la entonces pequeña Bogotá, recuperando estos materiales mediante un estridente voceo: “botella papeeeee”, mantra urbano que aún se escucha en algunos sectores de la ciudad.

En ese entonces eran las redes de parentesco las que le permitían a los desplazados por la violencia partidista, encontrar donde habitar y una labor de sustento mínima para sí y sus familias. Los botaderos de Techo y Gibraltar, ubicados en el sur y noroccidente de la ciudad respectivamente, recibieron a la mayor cantidad de familias que encontraron en la recuperación de residuos reciclables y en el reúso de objetos una forma de subsistencia. Sus asentamientos entonces formaron “barrios lineales”, murallas de cambuches y chozas de madera, latas y cualquier cantidad de materiales que gracias al arte del bricolaje fueron reutilizadas, se extendían sobre algunos de los lados del área de los botaderos, y tras casi dos décadas de permanencia allí, los lazos familiares y vecinales, las nuevas generaciones producto de dichos lazos, la pertenencia territorial, la historia común, la creciente amenaza de desalojo y la discriminación generalizada, forjaron comunidad. Una importante herencia campesina acompañó la constitución de dichas comunidades, y se convirtió en insumo o pertenencia a hibridarse con la creación identitaria que el contexto urbano exigía y permitía.

Esta primera mirada a un importante grupo de primeros recicladores brinda pistas sobre la comunidad vecinal como forma organizativa, y el parentesco y las pertenencias identitarias campesinas como receptáculos de los mismos marcos de sentido, que mas adelante determinaran la estructura formal de las primeras acciones colectivas de estos grupos específicos. Por otro lado da luces acerca del aprendizaje y especialización de una labor que ha sido transmitida a ya de tres generaciones en la ciudad.

3.3.3.3 Del campo a la ciudad: Reciclar para vivir en la ciudad

Los padres de Nohra Padilla llegaron a Bogotá, personas campesinas que debido al conflicto armado terminaron viviendo en el barrio las cruces, trabajando en fábricas de ladrillos de la zona con el objetivo de cumplir ese sueño de oportunidades en Bogotá.

“La familia de mi papá y mamá son familias de población desplazada que llegaron a la ciudad, vivían antes en el campo y ellos perdieron sus tierras por allá, en la zona del llano y el norte de Cundinamarca, cuando el tema del desplazamiento estuvo en su máxima expresión. Entonces ellos llegan de por allá muy jóvenes, mi mamá tenía 13 años y mi papá 15 años y los papás de ellos empezaron a mirar cómo establecerse; los míos se establecieron en la zona del barrio la cruces en donde habían muchas fábricas de ladrillos y entonces hicieron asentamiento alrededor de la fábricas, con la esperanza de tener trabajo haciendo ladrillos” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Esta realidad no solo fue la que vivieron Nohra y su familia, muy por el contrario, y como recuerda ella, había muchas familias que estaban en la misma situación, viviendo del reciclaje debido a que habían llegado a Bogotá huyendo de la guerra que se desataba en los campos de Colombia

“Éramos de los mismos no, gente que venía desplazada, que venía a la ciudad y no tenía nada, a veces desesperados por no tener un trabajo, no siempre la construcción era una alternativa; era una alternativa cuando había construcciones grandes, por ejemplo una carretera, entonces era una época donde la construcción no era tan opción para la gente que necesitaba y en cambio si los procesos de desplazamiento estaban arrojando mucha gente a las ciudades. (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Cuenta Nohra que la actividad en las fábricas de ladrillos se alternaba con trabajos en construcción, los cuales eran ejecutados principalmente por hombres. Fue así como la abuela de Nohra se dedicó a la crianza de animales de campo.

Los niños estudiaban y en jornada contraria ayudaban a sus padres en las labores del campo, porque en Bogotá la gente que llegaba (y llega) del campo no dejan de ser campesinos, por el contrario, Según González (2004) y según Guerra (2009) mantienen sus construcciones culturales y sociales); así, en el terreno en el que se establecieron tenían una pequeña finca, con diversos animales de granja, además de algunos cultivos que, de la mano con lo devengado en el trabajo, proveían lo necesario para vivir bien, vivir felices.

“mi abuela materna le gustaban tener sus animales y como en esa época todavía en Bogotá había muchos potreros mi abuela como que trajo esa cultura del campo, a tener una vaca, dos vacas, perros, marranos, gallinas, de todo, y para poder alimentar a los animales empezaron a ir a las canacas de las basuras a recoger en ese momento los residuos orgánicos para dar de comer a los animales” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Si bien en un principio el acercamiento a la basura se dio pensando en encontrar comida para los animales, Nohra y sus familiares descubrieron que en estas canecas no solo había lo necesario para alimentar los animales, sino que también ofrecían un universo de posibilidades materiales que podrían suponer un alivio a las finanzas del hogar al ser reutilizadas por Nohra y su familia. Adicionalmente, se dieron cuenta que la basura no solo ofrecía oportunidades materiales de utilización directa, sino que también les podía proveer réditos monetarios por la venta de estos materiales

“Con el tiempo fueron descubriendo que en la canecas, además de la comida de los animales fueron encontrando que habían más cosas, los zapatos que podían llevar a sus hijos, una olla, muchas otras cosas estaban entre las canecas de la basura entonces empezaron a también a recoger los materiales reciclables y como no había bodegas de reciclaje ni nada de eso, se guardaba hasta que un carro venía a comprar” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Los carros que llegaban a comprar los materiales a Nohra y su familia eran carros que venían de los botaderos grandes de basura donde también comerciaban con

materiales reciclados en estos espacios. Este contacto con los carros del material, no solo sirvió para vender lo que Nohra y su familia reciclaban, sino que además abrió a ella y a su familia la posibilidad de ampliar su espacio de trabajo a un escenario que brindaba muchas más posibilidades

“Se hizo un enlace donde efectivamente nos dijeron que porque nos quedábamos recogiendo en los barrios, que más bien fuéramos a la botadero que allá hay harta basura y no venimos hasta acá sino que ustedes hacen allá un cambuchito y guardan el material allá y nosotros allá les compramos a muchas otras personas q también están allá. Entonces así empezamos a ir al botadero” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

En ese momento Nohra y su familia reconocieron la importancia de los botaderos grandes de la época, Gibraltar, el Cortijo y Britalia, los cuales centralizaban gran parte de la basura que producía Bogotá y por tanto daban mayores posibilidades de obtener material reciclable condensado en un solo lugar y sin tener que trasladarse por diferentes zonas buscando el mismo.

El conocimiento de las posibilidades que ofrecía el reciclaje era acompañado por el trabajo diario que hacía la madre de Nohra en la fábrica de ladrillos, es así como la economía de subsistencia familiar estaba diversificada en más de un frente. Esto cambió debido a que la madre de Nohra tuvo más hijos y se vio imposibilitada para seguir en la ladrillera, fue así como se decidieron a acompañar a la abuela a los botaderos para obtener el materia reciclable. Este ejercicio de reciclaje se hacía en familia, incluso los hijos pequeños que aún no estudiaban iban a ayudar a reciclar

“Ya cuando mi mamá tuvo 5, 6 hijos mi mamá ya no podía ir a la fábrica de ladrillos porque en esa tiempo no había guarderías, entonces ella ya no podía dejar los hijos solos y ella se salió de trabajar de la fábrica de ladrillos y empezó a ir con mi abuela a

recoger material, y nosotros los acompañábamos, los hijos pequeños íbamos” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

En este marco de trabajo familiar de subsistencia fue donde Nohra, a mediados de los 80's del siglo XX, inició su carrera en el oficio del reciclaje, oficio que marcaría su vida de una forma que, en este momento, ella no se imaginaba.

Con la entrada de la madre de Nohra al mundo del reciclaje se dio también un inicio nuevo en términos de vida, así, la madre de Nohra en un lote cercano al de su madre, se estableció e inició a recrear una vida campesina tal cual como lo hacía su madre, la abuelita de Nohra.

Las visitas al botadero se hacían unos días a la semana y esta actividad se acompañaba de recorridos que se hacían en los barrios cercanos a las cruces donde ellos ya venían reciclando antes de empezar a ir al botero. El reciclaje significó para Nohra y su familia el medio de subsistencia, pues gracias a esta actividad podían conseguir todo lo que necesitaban para vivir, incluso Nohra manifiesta que con el reciclaje su madre podía darles más cosas que cuando trabajaba en la ladrillera, y esto no sucedió porque su mamá aumentara sus ingresos, sino porque en el ejercicio del reciclaje encontraban de todo y más:

“Si, eran, no pues es que uno nunca echa de menos lo que nunca ha tenido por el contrario valora lo que tiene, además en la basura encontrábamos mucho más de lo que pudiéramos tener cuando mi mamá tenía un trabajo, no porque tuviera más plata para comprar si no porque salía en la basura” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

La presencia de personas trabajando en los botaderos de basura no fue algo exclusivo de Bogotá, un ejemplo de esto se observa en la ciudad de Manizales donde en el vertedero Olivares las personas también conseguían lo necesario para vivir. A este respecto, Silvio nos ilustra sobre las vicisitudes de trabajar en el vertedero.

Corría el año de 1982 en Manizales y Silvio, un niño de 12 años que por azares del destino se vio envuelto en una necesidad económica doméstica que lo llevó a dejar de estudiar y empezar a trabajar. En pocas palabras, Silvio debió escoger entre estudiar o sobrevivir.

Silvio sabía que en el vertedero habían personas que trabajaban y que conseguían lo necesario para vivir; de hecho él y sus amigos en una ocasión habían ido a conseguir un balón de fútbol, por tanto sabía de primera mano que allá podría encontrar lo que necesitará.

“Yo había conocido el botadero de basuras porque habíamos ido a buscar un balón los chinos de la cuadra, del parche, del barrio y veíamos que pasaban y pasaban carros de basura y un día nos fuimos allá a buscar juguetes...” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Con esto en mente, Silvio decidió ir al vertedero a trabajar, encontrando un mundo completo y complejo de posibilidades. El vertedero, cuenta Silvio, presentaba una división asociada a la recuperación de materiales, así se podrá hablar de una jerarquía interna que denotaba quienes y qué materiales se recuperaban en el lugar. Según comenta Silvio, el vertedero era un cañón medianamente profundo que estaba dividido en 3 niveles sociales descendentes: un nivel superior, que era donde los camiones descargaban la basura y un grupo de personas (los más experimentados) hacían una primera revisión y extraían el material a reciclar; en medio de la caída hacia el cañón se encontraba lo que se puede denominar segundo nivel: era un espacio artificial donde en una suerte de andamio un grupo de personas hacían una segunda recuperación de materiales que no hubieran sido recuperados por el primer grupo; finalmente, el tercer nivel, que se ubicaba en el fondo del cañón, justo sobre él, las aguas de una quebrada, estaba conformado por personas que llevaban poco tiempo yendo a trabajar al vertedero, muchos de ellos niños de la edad de Silvio. En este nivel, se buscaban objetos recuperables del fondo mismo de la quebrada, esto mediante un proceso similar al que se utiliza para extraer oro de río, en el que con un plato se recogían restos del fondo de la quebrada y ahí se buscaba lo que se pudiera recuperar.

Llegue a la quebrada y digamos que habían 3 niveles sociales en el botadero... el primer nivel era donde botaban los carros de la basura al lado de la carretera y ahí pues los más fuertes, los más grandes, la gente más adulta reciclaban; tiraban lo otro y a la mitad del abismo había un trincho, un andamio, clavado en la

montaña y ahí 4 niños y dos adultos reciclaban lo que se les había pasado a los adultos y tiraban al precipicio. Más o menos a 300 metros abajo del precipicio caía a la quebrada la basura y ahí pues el agua se llevaba plásticos cosas que nos se podían hundir y lo que se hundía, el trabajo consistía en ese tercer nivel que lo que se hundía al agua, que recogía todas la aguas hervidas e industriales de Manizales, y uno se metía dentro de esa agua y con un plato de comida raspaba le piso de la quebrada y sacaba pues arena y piedras y revolcaba dentro de ellas y encontraba vidrio, puntillas, tapas, huesos si?; y esa era la labor q se hacía en ese tercer nivel...”(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

La estructura jerárquica que se presentaba en el botadero, tenía una condición propia de las jerarquías flexibles, el ascenso; éste se sustentaba en la permanencia y la constancia de las personas en el trabajo de recuperación al interior del botadero.

“Ahí en el rio duré como unos seis meses más o menos, luego uno de los niños que reciclaban en le trincho se enfermó, no volvió y me llamaron, vieron que yo era constate en el puesto y ya pues digamos estaba en la etapa media del proceso, y ahí dure un tiempo” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

El botadero de basura, se construía como un espacio de interacción social, donde en el constante devenir cotidiano del “rebusque”, que se nutria de intercambios de saberes y experiencia, generalmente de los más experimentados hacía los novatos. Silvio recuerda con especial afecto esta etapa, donde no sólo logró conseguir lo necesario para superar la situación difícil en su hogar, sino que también este fue el lugar donde aprendió, gracias a las enseñanzas de sus compañeros, el oficio que tanto le ha dado en la vida. Además él recuerda cómo su época de trabajo en el vertedero lo acercó a conocer la solidaridad de los recicladores:

“De otros niños y de otra gente, digamos experta, aprendí a meterme a la quebrada, en que parte si y en que parte no, a estar atento a los sonidos cuando le chiflaban a uno de arriba tocaba salir corriendo porque venía una avalancha de basura que se lo

podía a uno llevar... y ahí fue que aprendí a reciclar como tal, en ese botadero, a los 12 años de edad..." (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

La experiencia de Silvio en el botadero, es un reflejo de lo que muchas personas vivieron en diferentes ciudades de Colombia, donde producto de inequidades asociadas a situaciones económicas y políticas, se vieron obligados a sobrevivir en un espacio, que por definición, representa paradigmas opuestos a la supervivencia: el botadero de basura. Tanto Nohra como Silvio, al igual que muchas personas en la década de los 80's del siglo XX, y antes de eso también, deconstruyeron la idea del botadero de basura como espacio del residuo, espacio propio de desechos donde va todo lo que se rechaza, estigma que, a pesar de no tener fundamento, se pasa a las personas que viven, sobreviven y habitan los botaderos de basura.

Los estigmas que se construyen sobre las personas que asocian su supervivencia a los botaderos de basura rigen con la realidad que las personas que sobrevivían gracias a este espacio. Para estas personas el botadero representaba no sólo el proveedor de lo necesario para vivir, sino que se convirtió en el lugar donde encontraron muchas cosas buenas.

Efectivamente, para las personas que vivían del botadero (y en el botadero) la vida allá era, desde su perspectiva, buena, conseguían lo necesario para vivir en un espacio fijo al cual ingresaban a diario y a su vez tenían un grupo de personas, donde si bien cada uno y cada una estaba pendientes de su supervivencia, se tejían redes de solidaridad y hermandad entre los recicladores.

"entonces de allí tenían no solamente la plata para sus sustento, sino que trataban de ajustar comida yo en su momento alcancé a conocer algunos, alcancé a conocer Navarro, Carrasco, alcancé a conocer [...], y obviamente pues uno veía como la misma situación, donde los recicladores no solamente tenían el material reciclable de los botaderos, sino que perdían la comida y no quiere decir necesariamente que comieran basura. Aquí por ejemplo en el botadero de Moravia, en la noche llegaban los carros de las grandes empresas de alimentos, de Zenú, del Noel, de Alpina y

desechaba los materiales que ya tenían vencimiento, pero que estaban vencidos del mismo día, eso eran alimentos que se podían consumir” (Entrevista Orlando, Medellín. 2016)

Ejemplo de esto es que Nohra recuerda como la época del trabajo en el botadero fue una época, en la que tenían lo necesario y que además había una fuerte red de cohesión familiar donde tanto los niños como los adultos de la familia aportaban desde sus capacidades a la subsistencia del hogar; los niños acompañaban a sus padres al trabajo, a reciclar y ayudaban en las diferentes labores cotidianas. Así, Nohra evoca esa época con cariño, sin dejar de mencionar que la situación era difícil y habían cosas que no eran tan buenas, no asociadas al trabajo, si no a la situación misma de la familia

“Digamos que nosotros como éramos unas familias muy pobre, para nosotros el poder que los hijos trabajaran al lado de los papás era normal, no era nada extraordinario, nosotros teníamos que ayudar a cuidar las vacas, los animales, ir a recoger la comida de los animales y arreglar el material reciclable lo hacíamos en familia, para nosotros no era malo, era una forma de vincularnos a una actividad cuando los chicos están una edad entre 5-10 años quieren intervenir en los trabajos que hacen los grandes, entonces que mejor escenarios que intervenir en el trabajo, entre todos. Yo no tengo malos recuerdos del trabajo, de la situación en la que estábamos sí, porque mi papa me recuerdo había invadido un lote y habíamos hecho una casa bien bonita y todo y otras personas se adueñaron, unos diciendo que estaban recuperando sus tierras, pero en realidad no era así se adueñaron del lote y engañaron a la gente y empezaron a sacarlos, y nosotros que no nos quisimos ir nos echaron un tractor por encima y nos tumbaron la casa y nos tocó irnos a invadir otro lote, un terreno siguiente. (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Es de aclarar que Nohra y su familia no vivían en el botadero, como sí o hacía muchas personas, Nohra y su familia iban al botadero algunos días de la semana con el objetivo de recolectar material y venderlo, pero estaban asentados en otra zona de la ciudad, exactamente el barrio las cruces de Bogotá.

Casi simultáneamente al asentamiento en vertederos, en la década del 70, algunas familias de recicladores encontraron en, y prefirieron a, las calles como la fuente de materiales reciclables, en ese entonces de fácil acceso gracias según Silvestre (2004) a la poca competencia y a la debilidad manifiesta de la EDIS (Empresa Distrital Prestadora de Servicios Públicos), encargada de la recolección y transporte de las basuras en la ciudad.

Si bien la calle en ese entonces ofrecía materiales reciclables en mejor estado que en los vertederos, pues no estaban aun totalmente mezclados con los residuos orgánicos ni sanitarios; la recuperación de residuos sólidos en la calle conllevaba dos situaciones difíciles: la primera de ellas la necesidad de desplazarse con un medio de acarreo y recuperar los residuos dispersos, de tal forma que en términos de esfuerzo físico y tiempo, era un trabajo más exigente y demorado, que aquel a realizarse en los botaderos. El segundo y tercer factor de dificultad se derivaba del mismo viaje: la accidentalidad producida por buses y automóviles, y la discriminación creciente por parte de la sociedad; situaciones que no ocurrían en los vertederos. Un quinto factor lo representó la competencia por el material reciclable en las calles, esta vez agenciada por los trabajadores de la EDIS.

La no existencia de una política pública de manejo de residuos, la debilidad institucional ligada a tal condición, y el enfoque mitigadora de las políticas se pueden interpretar como una oportunidad para el surgimiento y crecimiento de la población recicladora en la ciudad. Es preciso decir que no se trata de una oportunidad política para la organización de la misma población, como se evidenciará más adelante, pues en ese entonces, el Estado no representaba para los recicladores una instancia sobre la que había que incidir, salvo frente a las acciones concretas de persecución policial.

Es importante aclarar que muchos de los recicladores no convivían en comunidades cerradas, sino que hacían parte de los habitantes de sectores populares de la ciudad, con una vida vecinal y una territorialidad no determinada por su labor. Otros en cambio, se asentaron en algunos sectores urbanos abandonados que bien podrían haber sido calificados bajo la noción de Augé (1993) como “no lugares”, dado su no uso ni apropiación, por ejemplo las vías de ferrocarril y algunos potreros y calles en ruinas, que

permitieron que se formaran los primeros asentamientos de recicladores fuera de los botaderos. Cabe decir adelantándose a los hechos aquí descritos, que estos asentamientos en espacios “públicos”, se crearon o aumentaron significativamente su número de habitantes, una vez fueron cerrados los botaderos a cielo abierto entre 1986 y 1988; solo a manera de ilustración, cerca de 3000 recicladores debieron salir a las calles una vez fueron cerrados los botaderos de Techo y Gibraltar.

El sector del Cartucho continuó jugando un importante papel como escenario de mercado de los materiales reciclables, como territorio “libre” para la llegada y asentamiento provisional de nuevos migrantes que buscaban sobrevivir en la ciudad reciclando. Los bodegueros o intermediarios se fortalecieron como actores de la cadena o circuito de reciclaje diversificando y especializándose en materiales, volúmenes y medios de pago.

En este contexto un fenómeno importante (**no generalizable**) determinó la suerte de esta labor: el ingreso de dineros del narcotráfico al mercado del reciclaje como forma de lavado de activos y el pago del material que algunos bodegueros realizaron en droga. Este factor según Castro (1998) contribuyó a la pauperización de la población recicladora en particular y ha justificado con situaciones reales los imaginarios de discriminación que asocian al reciclador al drogadicto, delincuente e indigente.

3.3.3.4 Las primeras acciones gubernamentales que afectaron a la población recicladora: El Cierre de los botaderos a cielo abierto de basura

Hasta aquí, el Estado había jugado un papel ausente, pero a partir de la década del 80 las cosas empezaron a cambiar, razón por la cual se convirtió en un actor del que había que protegerse y sobre el que había que incidir.

Es posible entonces identificar una serie de “artefactos” en términos de Yanow (2000) en los que se materializan las políticas públicas; en particular la legislación, los planes programas y proyectos, al igual que las acciones concretas del gobierno, son portadores de significado y reflejo de concepciones particulares de lo que debe ser la sociedad, el manejo de residuos y la posición de sujeto de los recicladores. Estos “artefactos” y sus consecuencias son reinterpretados por los recicladores, en particular por sus líderes, quienes animan la creación de concepciones compartidas sobre la situación y formas de actuar y defenderse de ella de manera colectiva.

Los 80 comenzaron con la constatación de una nueva y más compleja realidad urbana: un aumento exponencial de la ciudad en términos de área y demografía, la carencia de infraestructuras públicas capaces de dar cuenta de las necesidades urbanas, la crisis económica nacional dada la inoperancia del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, y la consecuente presión para privatizar, un aumento del desempleo sumado a las continuas migraciones a la ciudad. Ello vino acompañado de un ingreso de la ciudad en los circuitos y patrones de consumo de las ciudades modernas y un incremento significativo de los desechos.

El número de recicladores se creció significativamente a razón de las facilidades de ingreso a esta labor, sumando no solo migrantes pobres sino a desempleados, además del hecho de que el reciclaje siempre fue una alternativa para la creciente población de habitantes de calle que veían en él una más de sus actividades de rebusque; por tanto la competencia por el material entre recicladores se extremó, más aún con la creciente práctica de los empleados de la EDIS, quienes encontraban en ocasiones más lucrativo recuperar el material reciclable que transportar basuras. Esta época es tristemente recordada por muchos recicladores que la llaman “la guerra con la EDIS” y que según algunos de ellos, dejó muertos del lado de los recicladores en la lucha por el material. La utilización del circuito económico del reciclaje para el lavado de activos permitió la comercialización de materiales de muy baja calidad, lo que inspiró a la industria que utilizaba estos materiales a dirigirse directamente a las grandes fuentes de material reciclable, saltándose a la población recicladora e intermediarios, y dejándole a estos solamente los residuos domiciliarios.

A partir del segundo quinquenio de la década del 80, la administración distrital empieza a tomar en sus manos decisiones que transformaran estructuralmente la vida de la población recicladora en la ciudad; algunas de estas decisiones respondieron a la creciente necesidad de comprender mejor el problema público de los residuos así como de ajustar las soluciones públicas hasta entonces realizadas. En particular aquellas relativas a quien y como se debían recoger los residuos sólidos, pero con más fuerza, a la forma en que se debían disponer los residuos; en otras palabras empezó el cierre de los botaderos a cielo abierto y la construcción de lugares pensados bajo principios de neutralización parcial de los efectos sanitarios de los residuos: los rellenos sanitarios.

La reestructuración del servicio de aseo que se consolidara normativamente después de la ley 142 de 1994, tuvo en el caso Bogotano un adelanto desde la acción Distrital; la necesidad de hacer frente a la emergencia sanitaria de la ciudad justifico este enfoque de salud y sanitarista pero, también puso de manifiesto una realidad que hasta ese momento era oculta para la gran mayoría de la ciudadanía: había personas que vivían y sobrevivían de los botaderos de basura. Develar está situación problematizó esta realidad, no por la búsqueda de alternativas para esta población, sino por la decisión casi generalizada en los municipios que empezaron a instaurar rellenos sanitarios, de expulsar a los recicladores de ellos dejándolos a su suerte.

Según el Estudio Nacional de Reciclaje (2010) la segunda mitad de la década del 80 estuvo signada para los recicladores por el cierre sistemático de vertederos y la expulsión de las familias a las calles. En Medellín se cierra el vertedero de Morabia y más de 600 familias de recicladores quedan en la calle, algunas de estas familias más adelante serían el “semillero” de la Precooperativa RECUPERAR EN 1984. En Bogotá, en 1985 con el cierre del botadero El Cortijo más de 800 familias son expulsadas del Botadero, y 35 recicladores provenientes de este asentamiento crean la Cooperativa de Servicios Progresar, en 1987 con apoyo del Dancoop se crea la Precooperativa Rescatar, y en 1988 con el cierre del vertedero de Britalia, quedan en las calles 450 familias algunas de las cuales crean la Asociación de Recicladores de Britalia.

Cuando se dio la noticia del cambio en el manejo de la basura, algunos recicladores como Nohra, que no vivían en el botadero, en un principio no vieron la decisión como muy compleja, pues si bien eran cercanos a las dinámicas del botadero no podían comprender, en ese momento, la magnitud de la decisión. Además Nohra y su

familia no sólo colectaban material en los botaderos, también tenían rutas de reciclaje establecidas en barrios de Bogotá, por lo que su sustento no estaba centrado exclusivamente en el botadero.

Pero para aquellos recicladores y sus familias cuyo asentamiento, vida y dinámica productiva dependía totalmente del botadero, el cierre del mismo y la consecuente expulsión de esta población les significó un traumatismo sin precedentes: salir a las calles de sus ciudades a ganarse la vida, entre otras actividades, compitiendo contra otros recicladores, y a veces contra otros actores, por los materiales reciclables.

El Estado ausente hasta entonces aparece en forma de fuerza pública y maquinaria que destroza viviendas y expulsa familias a las calles, las políticas de manejo de residuos justificadas desde “arriba” bajo argumentos sanitarios, ambientales y económicos, tenían un significado totalmente diferente para las familias recicladoras, pues no eran comunicadas siquiera, sino impuestas desde los gobiernos municipales con acciones violentas en la mayoría de los casos, sin dialogo, sin concertación.: invisibilización, rechazo y hambre son algunas de las imágenes evocadas por recicladores que como Miriam Hernández, Silvio o Nohra debieron sobrevivir los desalojos, no solo de vertederos sino de barrios mal llamados de “invasión”.

Uno de los lugares afectados por este cambio de paradigma sobre el manejo de las basuras fue el botadero ubicado en la quebrada Olivares en la ciudad de Manizales, lugar donde Silvio inició su trasegar como reciclador. Cuando Silvio y sus compañeros se enteraron de la noticia quedaron pasmados, pues el cambio suponía que ellos no eran bienvenidos al nuevo espacio de la basura; así, dice Silvio que **se pensó en la basura pero no en la gente**, La gente no hacía parte del análisis del problema público en cuestión, eran una externalidad mas como las aves y otros vectores propios de los vertederos:

“...Hasta que nos anunciaron que se acababa el botadero porque la ciudad no podía seguir tirando la basura al río, eran 220 toneladas de basura al día entonces la ciudad tomó la decisión de construir un relleno sanitario; lo malo era que el relleno sanitario era para la basura y no para los recicladores, allá no cabíamos nosotros, entonces nos cambió la vida a todos y empezamos a

hacer reuniones para ver cómo podíamos solucionar el problema y se decidió armar una precoperativa” (Entrevista Silvio, Bogotá, 2016)

De la misma forma, en la ciudad de Medellín en el botadero a cielo abierto la noticia se tomó como un cambio negativo, pues se percibía que este cambio iba a generar la desaparición de los medios de subsistencia, que hasta ese momento tenían las personas que vivían de la recuperación de materiales en la basura.

En Bogotá, los recicladores al conocer la noticia decidieron bloquear la entrada de los botaderos para llamar la atención de las autoridades y que de esta forma se buscara una solución, pues la recolección en las calles, como se dijo anteriormente representaba cambios muy fuertes para estas familias.

Como lo mencionan Silvio, Nohra y Orlando, los recicladores no se quedaron quietos, puesto que tanto en Manizales, como en Bogotá y Medellín se inició la gesta de procesos organizativos de base comunitaria; así, viendo el oscuro panorama que se avecinaba, los recicladores de las diferentes ciudades de Colombia se organizaron en precooperativas, modelo que debido a sus características poco complejas (sin decir que no tiene valor organizativo) se presentaba como la figura más adecuada para la incipiente capacidad organizativa de los recicladores.

“(…)el Dancop y les pareció que ellos ya tenían experiencia en organizar grupos y que grupos para producción y que los recicladores d de pronto pudiéramos tener esa misma figura ara mirar lo de recolección de reciclaje y ahí empieza nuestra vida organizativa en el 87-90, 90-92 cierran de forma definitiva los botadero y empieza el relleno sanitario doña Juana” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Un nuevo actor entró en el escenario mediados de los 80, organizaciones no gubernamentales como la Fundación Social y Enda, entre otras, empiezan a desarrollar proyectos de “apoyo” a la población recicladora, desde perspectivas asistencialistas, tecnológicas o politizantes, empiezan a desarrollar intervenciones que brindaran repertorios de actuación y modelos organizativos a la población recicladora. Y el DANCCOP como institucionalidad gubernamental empieza a responder a las demandas

de las familias y comunidades de recicladores, quienes mediante los lazos de parentesco y su condición y confianza vecinal, constituyeron las primeras organizaciones no formales de hecho.

Según el Estudio Nacional de Reciclaje (2010) Fundación Social se convierte en un actor fundamental en la configuración de organizaciones de recicladores en todo el país a partir de 1986. En ese año realizan un primer acercamiento que culminaría en el Programa Nacional de Reciclaje, un programa de fomento organizacional de recicladores en todo el país.

En Medellín es de resaltar el caso de la cooperativa, o precooperativa RECUPERAR, la cual fue la respuesta inicial que los recicladores dieron al cierre del botadero. El objetivo de este ejercicio organizativo era mantener una entrada económica para los recicladores. Llama la atención que esta iniciativa estuvo, según Orlando, subvencionada

“La Cooperativa recuperar, que era [el resultado de] haber cerrado el relleno sanitario y haber buscado una forma asociativa que garantizara el empleo y el ingreso a los recicladores porque a ella no tenían acceso al relleno; la primera experiencia fue Medellín, quien en ese momento fue subvencionada, se fue el espejo en el que todo el mundo se miró” (Entrevista Orlando, Medellín, 2016)

La década de los 80's, marcó el inicio de los movimientos sociales de los recicladores, esto enmarcado en un momento de quiebre donde se vislumbraba un cambio drástico en la vida de estas personas, pues debido al cambio en el manejo de las basuras se perdería la capacidad de subsistencia de estas poblaciones. Desde esta perspectiva es posible afirmar que la organización de los recicladores fue producto de circunstancias particulares que fungieron como detonantes del proceso, y les exigió dotarse paulatinamente de herramientas para comprender de dónde provenían las decisiones que les expulsaban de sus formas de vida y subsistencia, a qué lógicas respondían, quiénes las agenciaban, y cómo se podrían defender de ellas: la organización sin duda fue el primer y más efectivo dispositivo para responder a las anteriores preguntas

El proceso desarrollado en Medellín, no sólo fue uno de los primeros, o tal vez el primero del país, si no que de esta forma sirvió como ejemplo para los otros nacientes procesos organizativos en otros lugares del país. El modelo que se presentaba en Medellín con RECUPERAR estaba enmarcado en alianzas con sectores públicos, así para el momento del cierre del botadero se estaba construyendo la primera terminal de transportes de Medellín, y gracias al trabajo de RECUPERAR se logró que los salientes recicladores del botadero empezaran a trabajar en el área de servicios de aseo de la terminal. Paralelamente desde la gestión de RECUPERAR se llegó que algunos almacenes de cadena para que comercializara el material y luego lo vendiera en la bodega de la cooperativa

“Nació de la necesidad de mirar cómo se rebuscaba a los recicladores que ya no iban a tener acceso al relleno sanitario, como se reubicaban en puestos de trabajo. Esos puestos de trabajo empezaron inicialmente al tiempo que se cerró el botadero de Moravia, se construyó exactamente al frete la primera terminal de transporte que tuvo Medellín, entonces lo primero que se hizo fue llevar a los recicladores a los servicios de aseo del terminal, eso de alguna manera los sacaba del reciclaje pero permanecían en el mundo del aseo...De alguna manera recupera fue la que se inventó ese asunto que era llevar un reciclador a un almacén de cadena, y allá él se encargaba de la labor de recuperación de material y comercializaba el material en la bodega de la cooperativa” (Entrevista Orlando, Medellín, 2016)

En cada ciudad se iniciaron procesos particulares, pero con objetivos similares, desde la pre-cooperativa de Manizales se intentó hacer un acercamiento con el proceso que se adelantaba en Medellín, con el fin de, como lo menciona Silvio, “traer a Manizales la fórmula del éxito”, la situación fue que no se pudo concertar y de ahí se optó por buscar la fórmula por ellos mismos, desde su experiencia particular.

Con las precooperativas instauradas y todo un camino por recorrer, las organizaciones de recicladores no se encontraron solas, como se dijo diversas entidades empezaron a apoyar los procesos organizativos con el fin de fortalecerlos, entendiendo la vulnerabilidad de la población recicladora y por tanto la necesidad de apoyar procesos

organizativos fuertes y con capacidad de incidencia social y política en favor de la población.

“Nosotros, con el apoyo de unas entidades que en ese momento empezaron a ayudar a los recicladores a través de la Fundación Social, Banco Caja Social, Colmena y otras empresas en Manizales, tuvimos la oportunidad que nos ayudaran con los transportes, viajar por el país, buscar los recicladores y contarles que nos podíamos organizar en cooperativas y ahí básicamente empezó el movimiento a gestarse a nivel nacional. (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

El apoyo de estas entidades no fue sólo en términos organizativos, de hecho las precooperativas empezaron a reciclar en las mismas empresas que los apoyaban, de manera que podían empezar a organizar su labor; estas empresas pagaban un salario que se dividía en dos partes: una era monetaria y la otra era material reciclable, este último era el insumo con el cual se empezó a capitalizar la precooperativa.

El surgimiento de cooperativas, si bien para los recicladores y las precooperativas significó un gran avance, no fue percibido de la misma forma por algunos intermediarios quienes en medio de un imaginario de competencia mercantil, vieron en las nacientes cooperativas una amenaza a los monopolios del manejo del material reciclable; con esto en mente, los intermediarios dejaron de comprar el material a la cooperativa como forma de bloqueo, bloqueo que al contrario de lo que se esperaba por parte de los intermediarios, se convirtió en una ventana de oportunidad para los recicladores

“Entonces nosotros asumimos el reto y dijimos: listo! Vamos a empezar a ahorrar materiales reciclables, algún capital que teníamos de esos materiales que vendíamos y eso sirvió para darle anticipos a la gente, duro dos meses más o menos... luego decidimos un día contratar una volqueta y entre todos los socios la cargamos del vidrio y pusimos dos colchones encima y dos recicladores se fueron a Medellín, a buscar en la industria y entramos a Peldar directamente... ese bloque comercial nos

permitió a nosotros abrirnos las puertas y entrar a la industria”

(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Si bien la construcción de los rellenos sanitarios no se llevó a cabo de un día para otro, y por el contrario tomó varios años, por ejemplo en Manizales se inició el proceso en la segunda mitad de la década de los 80's del siglo XX, solo fue hasta 1993 que se materializó, esto no significó que los recicladores se quedaran “cruzados de brazos” esperando que se construyera el relleno, al contrario, se inició un proceso organizativo con el fin que cuando se construyera el relleno ya hubiera una estructura para la protección de los recicladores. Situación que, tristemente, generó algunas retaliaciones, las cuales estaban directamente dirigidas a frenar las iniciativas de los recicladores.

“Igual tuvimos incendio de bodega, es decir los enemigos seguían como atacándonos para que nos organizáramos y no saliéramos adelante... pero igual no nos acabamos” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Cómo anota Silvio, la organización no se acabó y al momento de la apertura de los rellenos las organizaciones que habían construido poco a poco una base sólida entraron a negociar el papel de los recicladores en esta nueva forma de disponer de la basura.

Así, para el caso de Bogotá tres cooperativas existentes de recicladores (Porvenir, Rescatar, y El triunfo) se unieron con el apoyo de la fundación social para hacerle frente tanto al cierre de botaderos a cielo abierto y a las situaciones de discriminación y exclusión de recicladores, que se empezaban a vivir en la calle. La ARB logró la generación de un proceso organizativo fuerte que reconoció a los recicladores y les permitió consolidar su territorialidad en los barrios mediante un respaldo organizativo.

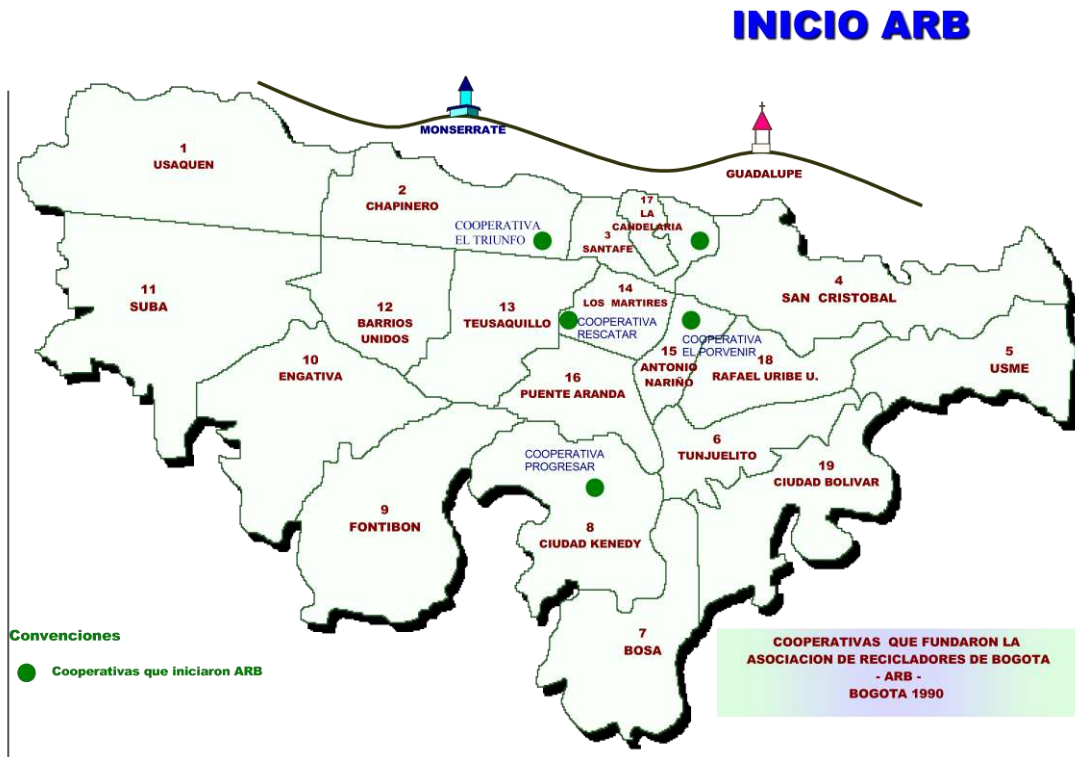


Ilustración 17 Cooperativas que fundaron la ARB en 1990.
Fuente Presentación “Impacto del Reciclaje”, ARB 2005.

Por su parte en Manizales se negoció que los recicladores pudieran disponer del material reciclable dentro del relleno sanitario, antes que el tractor empezara a mover la basura para enterrarla, esto por supuesto antes de la entrada en vigencia del decreto 838 de 2005 que prohibiera la presencia de recicladores en el frente de trabajo de los rellenos sanitarios.

Esta etapa Silvio la cataloga como buena, al menos en un principio, pues en un trabajo mancomunado con los intermediarios se logró que ellos recibieran el material diariamente y así lograr evacuar materia reciclable a diario. Este trabajo fue punto de partida para continuar con el fortalecimiento de la organización, así en Manizales se desarrolló la construcción de una planta de reciclaje (ciudad verde) con el apoyo de diversas instituciones. Esta planta, ubicada dentro del relleno mismo permitía no sólo el procesamiento del reciclaje, si no también servía de habitación a más de 100 recicladores.

Actualmente la planta no existe, pues un derrumbe dentro del relleno hizo caer la planta, y no hubo voluntad política para su reconstrucción.

El cambio del paradigma de disposición final de la basura desembocó en una cascada de cambios para la población recicladora que vivía en y de los botaderos tradicionales de basura y como tal, este cambio se percibe asociado a cosas buenas y malas, no se puede considerar del todo malo, ni tampoco del todo bueno.

Frente a lo que se considera como algo bueno, el cambio abrió, a la fuerza, la ventana de oportunidad para la organización social y política del movimiento de recicladores, pues fue gracias a esto que se logró germinar la semilla de la organización y las posteriores ganancias en términos de política pública y reconocimiento social, político y jurídico que han marcado el devenir de los recicladores en Colombia. Para el caso puntual de Manizales la construcción de la planta representó un modo más organizado y a la vez eficiente de desarrollar la actividad de reciclaje.

Frente al trabajo en sí, la etapa previa a la organización y al cambio en el manejo de la basura, era una etapa que representaba el reciclaje y el trabajo como algo mucho más cercano, mucho más colectivo que se reflejaba en el cuidado y en la construcción de fuertes redes sociales. Adicionalmente la etapa previa a la organización se ve como una etapa donde se colectaba mucho más material para reciclar

“El sistema mismo de trabajo en el botadero permitía como que mucho trabajo colectivo, mucho cuidado de los otros... había mucha cooperación ahí, se reciclaba muchísimo más, digamos que el sistema natural más la inteligencia de los recicladores permitía diseñar un sistema que casi daba cuenta de que todo lo que era posible reciclar se reciclaba...era muy chévere, era bueno ese sistema” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Nohra también menciona la solidaridad de los suyos como algo que recuerda claramente de la época antes del cambio; y si bien la experiencia de Nohra fue diferente a la de Silvio, es claro que la solidaridad y la cercanía es un elemento central que define un antes y un después.

“Digamos que lo bonito de esa situación fue la solidaridad de todos nuestros vecinos, que efectivamente unos nos daban el desayuno, otros el almuerzo, porque nosotros no teníamos nada ni siquiera un plástico que ponernos encima” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Respecto a lo que se ha considerado como negativo o malo, se menciona la ruptura o modificación de los lazos de solidaridad que se tenían en los botaderos, pues las dinámicas mismas del ejercicio del reciclaje cambiaron. Adicionalmente el factor económico se menciona como el principal cambio, pues debido a las dinámicas impuestas por el sistema se debía vender a los intermediarios al precio que ellos estipularan, pues el compromiso para acceder al relleno sanitario era sacar el material a diario

El botadero representaba al trabajo comunitario, a las relaciones colectivas y como tal se imbuje de una remembranza casi romántica, pero de la mano con esto se recuerdan aspectos negativos, para el caso de Manizales se menciona como las cuestiones de salubridad eran poco tenidas en cuenta en este momento lo que en ocasiones desembocaba en afecciones a la salud.

Lo malo pues era que era totalmente desprotegido, había que venderle a los precios que dijeran los intermediarios, habían mucha insalubridad, los que estábamos en la quebrada pues todo el día en el agua sufríamos de la piel, a mí me dio viruela o varicela, no sé bien y me llené de yagas; fue duro, también fue difícil ¿no? (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

El aspecto económico era también un punto que revestía dificultades para los recicladores, pues si bien por un lado se podía recoger bastante material al momento de venderlo debían estar supeditados a los precios que fijaban los intermediarios, lo que con la creación de cooperativas cambió. Frente a esto, con el cambio de paradigma se generó una mejor organización que permitió mejores elementos de negociación con los intermediarios, pero a su vez la cantidad de material que se obtenía disminuyó, además se dio una relación costo/beneficio poco provechosa para los recicladores, pues se requería mayor tiempo y esfuerzo para conseguir la misma cantidad de materia que antes.

Como se dijo anteriormente, los recicladores no estuvieron solos en este proceso, y contaron con el apoyo de actores externos, entre ellos se reitera que el más importante fue el de la Fundación Social, ONG perteneciente a los Jesuitas, que entendiendo la situación de los recicladores le apostó todo a la creación de procesos organizativos. Silvio cuenta cómo fue su acercamiento con la fundación social a raíz del desalojo del botadero de Manizales y deja claro que fueron la primera organización que se acercó realmente al proceso

“nosotros contamos con la fortuna de que las niñas de trabajo social que fueron con la noticia de que cerraba el botadero se angustiaron mucho por la realidad que vieron. Ellas bajaron por el barrio, digamos que el barrio allá tiene una particularidad y es que es una calle, es una sola culebra, el barrio galán en Manizales, entonces baja y ahí bajaban toda la vida los carros de la basura, subían y bajaban a grandes velocidades, mataban muchos niños, muchos perros... entonces cuando ellas llegaron al barrio con la noticia que se acababa el botadero la mayoría del barrio lo recibió muy bien, hasta que llegaron a la última cola que era donde estaba realmente el botadero y nosotros lo recibimos mal, angustiados, bravos, se nos iba a acabar la fuente de trabajo; entonces ellas mismas por ver esa situación, la angustia, al realidad que no conocía la ciudad empezaron a buscar puertas y encontraron en la Fundación Social básicamente la respuesta Ellos fueron los primeros que se volcaron en ayudarnos y entender esas dinámicas en las primeras etapas de la organización” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Al igual que en Manizales, la fundación social también hizo presencia en diferentes ciudades, entre ellas Medellín, donde según cuenta Orlando, la Fundación Social tomó como ejemplo el proceso que se desarrollaba en Medellín con RECUPERAR, con el fin de replicarlo en otras ciudades. Orlando manifiesta que el apoyo de la Fundación Social fue fundamental en el proceso, pues al momento de la salida de los recicladores de los botaderos y la posterior organización, esta entidad tomó la dirección económica de las organizaciones, ejemplo de esto es que en Medellín era la Fundación Social la que giraba

la totalidad de los dineros de funcionamiento de ARRECICLAR. Adicionalmente a esto, la Fundación estuvo muy presente en la organización misma de la asociación de Antioquia desde un ejercicio de convencimiento de diferentes organizaciones para la concreción de ARRECICLAR

“Empezó el trabajo desde la Fundación social, en ese momento el trabajo lo hacía enterito la fundación social, se empezó el trabajo desde la fundación social de convocar a las asociaciones de recicladores e irlos convenciendo de la importancia y de la idea de permanecer en la asociación. Se fue trabajando con las organizaciones concientizando cada una de las organizaciones para traerlas a la asociaciones y en 1994 se hace la asamblea de constitución de ARECICLAR, la asociación empieza a continuar el trabajo de educación que ya tenía iniciado la fundación social, como en ese momento los recursos eran proveídos por la fundación social pues no había mayor problema, era recibir el presupuesto y aplicarlo en las organizaciones” (entrevista Orlando, Medellín. 2016)

3.3.3.5. La recuperación del espacio público y los desalojos de población recicladora

En la ciudad de Bogotá, muchos de los recicladores habían constituido, como se menciono anteriormente, asentamientos en lugares donde “no había” una restricción manifiesta para construir sus viviendas y constituir sus barrios. Así surgieron las comunidades de recicladores de Comuneros (Sector Puente Aranda), Pedro León Trabucci (Carrera 30 calle 19), El Triunfo (Barrio Cruces), La Colombianita (Carrilera del tren zona industrial, Barrio Chino o Culebrera (carrera 30 calle 64) entre otros. Estos asentamientos “invadieron” predios abandonados, potrerizados o áreas de espacio público y durante décadas se constituyeron en territorios de vida barrial y acopio de materiales reciclables. Los expedientes de la sentencia t 617de Corte Constitucional presentan un relato ejemplar de la forma en que se constituyeron estos barrios:

“Refieren los hechos que hace aproximadamente 38 años debido a la ola migratoria originada en causas multifactoriales el Sr. Jesús Franco, campesino procedente de Anolaima atraído por las expectativas urbanas como el trabajo, la vivienda, la salud y la educación, llegó a Bogotá con su familia pero al no hacerse realidad esas expectativas, pues ni siquiera tuvo acceso a un empleo real, se vió precisado a instalarse en el terreno aledaño a la vía férrea en la calle 12 con cra. 40. En los años siguientes a 1956 el Sr. Franco atrae a parientes y paisanos quienes construyen una hilera de ranchos, extendiéndose a todo lo largo de la carrilera del ferrocarril, naciendo así la comunidad de comuneros, que hoy se encuentra conformada por ciento treinta familias para una población de más o menos unas mil personas unidas por un factor común El reciclaje.

(Sentencia T 617 de 1995, sección “Hechos”)

Con la implementación de políticas de recuperación del espacio público por parte de las administraciones de los Gobiernos Distritales de Mockus en 1995 y luego de Peñalosa en 1998, se iniciaron los desalojos de los asentamientos y barrios de recicladores que fueron considerados “ilegales” o “irregulares”³⁰. De hecho en el Plan de Desarrollo 1995-1998 Mockus estableció como prioridad gubernamental la recuperación del espacio público en aras de consolidar el ejercicio de construcción de ciudadanía.

Las comunidades de recicladores asentados en dichos barrios debieron consolidar sus formas asociativas para “resistir” estas acciones de desalojo que por cierto no consideraban ninguna alternativa para los habitantes de dichos asentamientos. Allí tanto la naciente Asociación de Recicladores de Bogotá, así como Organizaciones No gubernamentales tales como la Fundación Social, Enda A.L. apoyaron el montaje de

³⁰ “Los otros comuneros de la 19 con 30. Ellos no viven en casas de palo o de cartón porque quieren. Les toca, porque siempre han vivido en tierra prestada y por lo tanto, no los dejan edificar”. En diario El Tiempo, 24 de febrero 1996.

estrategias de defensa de los derechos de las familias recicladoras en comunidades específicas.

Estas estrategias incluían cadenas humanas para evitar que las excavadoras enviadas por las alcaldías locales destruyeran las viviendas de los recicladores pues las resoluciones de desalojo les daban solo 30 días para abandonar los predios, advirtiendo por ejemplo que “(...) si precluído ese término no se ha efectuado la desocupación voluntaria el Despacho la llevará a cabo con los medios necesarios a nuestro alcance y con la colaboración de la fuerza pública si es del caso (Resolución de desalojo Comuneros en sentencia t 617 de 1995). Un proceso de promoción social y sensibilización de los vecinos para que entendieran la situación de las familias recicladoras. Pero quizás la acción más importante fue la tutela de sus derechos buscando proceso de reubicación digna de esta población como una alternativa al desalojo salvaje.

Por parte de la administración distrital hubo gran resistencia y apelaron varias veces los resultados de las acciones de exigencia de derechos de los recicladores. Una vez más la administración no estaba interesada en conocer la perspectiva desde la cual el “otro” en este caso los recicladores, leían el problema; y bajo una interpretación legalista del uso del espacio público privilegiaba el bienestar de la sociedad en general al bienestar de unas familias bajo el principio del bienestar común sobre el individual, en lo que más adelante la Corte Constitucional identificaría como una “falsa colisión de derechos”

Además de la anterior, dos importantes narrativas referidas a “la ciudad moderna” y al “fin del Estado Benefactor” se pueden constatar en las palabras del entonces alcalde Antanas Mockus, tal y como consta en la postura de defensa contra el proceso de tutela de los recicladores del barrio Comuneros en la sentencia T- 617 de 1995:

“El Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá Antanas Mockus expresa que hay que velar porque los bienes del Estado se protejan, dice que el Estado paternalista ha quedado atrás con la nueva Constitución, piensa que la protección al trabajo y la vivienda se predica para actividades que no generen y no dependan de una situación de ilegalidad. Son sus palabras:

“La situación de los demandantes ha estado al margen de la ley durante muchos años y por ello no es admisible que se exijan derechos amparándose en tal circunstancia, por cuanto implicaría que la violación de la ley fuera una manera de adquirir derechos.

Exigir a la Autoridad que dé soluciones integrales a los invasores es forzarla a destinar los recursos para premiar a aquellos que transgreden la ley y desconocer las circunstancias de otras personas más vulnerables a las que el Estado debería atender prioritariamente por ser más débiles”. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia t 617 de 1995, Numeral 2.1)

Gracias a la sentencia T 617 de 1995 a favor de los recicladores de la comunidad de Comuneros, otras comunidades y asentamientos de recicladores tuvieron una guía y un antecedente jurisprudencial para reemplazar los desalojos que les amenazaban, con reubicaciones y programas de apoyo.

No obstante las repetidas impugnaciones e incumplimientos por parte de la Administración Distrital de entonces, la Corte Constitucional ordenó en todos los casos, detener los desalojos hasta que las condiciones de reubicación digna no se hubiesen dado, dando plazos inmediatos a las autoridades distritales para garantizar dichas condiciones.

Anacrónicamente hablando este logro habría sido necesario pero impensable 20 años atrás. Cuando los recicladores asentamiento del barrio Las Cruces, que constituirían con el tiempo la asociación de recicladores El Triunfo, entre ellos Nohra Padilla, debieron ver como una excavadora destruía su hogar con todos los enseres familiares adentro, so pretexto de liberar el espacio público.

Los proceso de reubicación debieron enfrentar no solo la falta de diligencia y voluntad de las administraciones distritales, sino también evidenciaron los imaginarios de discriminación que la sociedad en general esgrimía en contra de la población recicladora.

Tras ganar el proceso de reubicación, de las 130 familias de la comunidad, la comunidad de recicladores Comuneros quedo a la espera de los resultados de la búsqueda de predios y demás aspectos materiales y logísticos de dicha reubicación. El 10

de febrero de 1996 los rumores del traslado de los recicladores a Bosa produjeron airadas protestas de parte de los habitantes de esta localidad. Tras los registros de las posturas que habían motivado tales manifestaciones Coca (1998) concluyó que las representaciones sociales causales de las manifestaciones de protesta en Bosa, en febrero de 1996, básicamente remitían a tres nociones consensuadas entre los manifestantes sobre el ser reciclador, es así como se asociaba al reciclador a la indigencia, drogadicción y delincuencia. Dentro de estos imaginarios el asentamiento de recicladores a instaurarse traería problemas de basuras y de inseguridad.

Fue necesario el desarrollo de múltiples procesos de información y sensibilización de la comunidad para que aceptaran a sus nuevos vecinos: Pedro Leon Trabucci en el sector de Puente Aranda, Comuneros en el sector de Las Palmas en la localidad de Suba, y La asociación de recicladores del Barrio Chino en Sierra Morena localidad de Ciudad Bolívar.

Para algunas organizaciones la reubicación significó un cambio de vida total: la asociación del Pedro Leon Trabucci logró la implementación de un diseño de casas especial para ellos, que lamentablemente no contaba con el espacio necesario para tener las zorras de caballo, razón por la cual debieron arrendar espacios en el barrio para tener los caballos. La Asociación de Los Comuneros en cambio logró articular establos a sus nuevas construcciones, eso si tras palear según Coca (1998) las manifestaciones en contra de su reubicación, por parte de los habitantes de la localidad de Suba, en particular de los barrios Rubí, el Rincón y La Palma.

La Asociación de Recicladores de Bogotá lideró entonces proceso de fortalecimiento organizativo, bajo el soporte de un proyecto de la Red de Solidaridad Social en el que participara la cooperativa de recicladores Rescatar, la Cooperativa de Recicladores Porvenir y la ONG Enda A.L. El resultado de este proceso redundó en el crecimiento y consolidación de la ARB como la organización de los recicladores de la ciudad.



Ilustración 18 Organizaciones de Recicladores en Bogotá 2004.
Fuente Presentación “Impacto del Reciclaje”, ARB 2005.

3.3.3.6 Las acciones del Estado hasta entonces: una negación de la estructura de oportunidad política para los recicladores

De esta reconstrucción histórica de la acción del Estado se puede concluir lo siguiente: Tres sucesos político-institucionales introducen en la década del 80 y del 90, cambios estructurales en la realidad de la población recicladora y posicionan al Estado como el ambiguo – enemigo:

El primero de ellos correspondió a las políticas de cierre definitivo de los botaderos a cielo abierto en toda Colombia, gracias a las directrices del cambio de política del servicio de aseo, pero sobre todo gracias a la crisis sanitaria que enfrentaron las ciudades, como lo sufrió Bogotá en 1988.

El segundo, la recuperación del espacio público ocupado por los asentamientos llamados “ilegales”, algunos de los cuales correspondieron a población recicladora en particular entre 1990 y 1996. Estas dos acciones tenían por sujeto de regulación a los “ocupadores” de tales espacios, en su mayoría población recicladora, y tenían como contenido normativo la expulsión de dicha población y su recuperación, ya para su rehabilitación o cierre; tenían también como componente sancionatorio el encarcelamiento y criminalización de quien se opusiera, y como ejecutor a las autoridades locales con el apoyo de la policía. Solo hasta el desarrollo de las acciones de defensa y exigencia de derechos, se logró una instancia del Estado en respaldo de los recicladores: La Corte Constitucional.

El tercero suceso lo constituyó la privatización del servicio público de aseo, revisada en el capítulo II de esta investigación, y tema de profundización en el subcapítulo 3.xxx a propositito de las principales controversias de política pública entre gobierno y recicladores.

Este contexto presenta la antítesis de las cuatro dimensiones de la estructura de oportunidad según McAdam y otros (1999):

- 1) El sistema político institucionalizado lejos de abrirse se había cerrado aún más, concluyendo la urgencia de resolver estos problemas sanitarios y de ocupación del espacio público por medio de la fuerza como medida de política pública. No había una diversidad de interlocutores institucionales, sino que estos estaban representados en la fuerza pública como punta de lanza.
- 2) Se desconoce el grado o nivel de alineación de las elites de la ciudad en ese entonces, pero es posible afirmar, basándose en la tesis de Marta Coca (1998), que independientemente de las pugnas por el poder entre las elites de entonces, el problema era percibido de manera semejante: la población recicladora era ante todo asociada a indigentes, delincuentes y drogadictos, era innegable el problema sanitario. Por otro lado parecían innegables los argumentos a favor de la recuperación del espacio público y las vías férreas para mejorar la movilidad.

3) En este orden de ideas, salvo las ONG's antes enunciadas, la población recicladora de tales asentamientos no contaba con el apoyo de las elites ni de otros aliados fuertes.

4) Finalmente el gobierno distrital contaba con la fuerza suficiente para reprimir cualquier resistencia a los desalojos, la prueba fehaciente quizás fue la destrucción de las casas de varios de estos asentamientos con excavadoras, y la encarcelación y judicialización de varios de los líderes de entonces, sin contar con ejercicios paraestatales de represión tales como amenazas y asesinatos.

He aquí el primer elemento conclusivo del origen de la organización y acción colectiva de la población recicladora, ese "Click" motivo de cuestionamiento: Los primeros grupos contestatarios de recicladores no surgen por una estructura de oportunidad política entendida como la identificación y aprovechamiento de una vulnerabilidad del sistema, sino por la conciencia de su marginalización, y de la ilegitimidad del sistema que los condena; la construcción conjunta de ese sentido de injusticia, que emana no tanto del discurso político, como de la vivencia compartida de la misma fue la materia prima. El hervidero emotivo y racional para la organización y posterior movilización pudo resignificarse en un discurso político, pero su origen vivencial se constata en los ojos aguados de quienes recuerdan esta historia de cadenas humanas soñando con frenar tractores; y amaneceres en los que aparentemente tocaba empezar de cero, porque lo único que quedaba eran los vínculos familiares y la rabia. Algunos rompieron sus vínculos y se fueron, pero la rabia seguramente está allí en algún lugar.

La plataforma identitaria que permitió un mismo marco interpretativo de la dominación, de la injusticia y de su rol como sujetos actuantes, no derivó exclusivamente de su condición de recicladores, ni de los factores identitarios antes esbozados y determinados por tal actividad; el fermento de su acción colectiva provino de la articulación de la pertenencia territorial, la vivencia comunitaria y la amenaza y acciones violentas que les definieron desde afuera (el Estado y la sociedad), como un sujeto discriminado homogéneo.

En otras palabras, este elemento reactivo, inminente, habría de tomar alguna forma, y la primera de estas formas se cimentó sobre los lazos de parentesco y

orígenes semejantes, que además sustentaban la noción de comunidad. La comunidad como un escenario en donde existía un contacto e intercambio intenso y permanente, que aseguraba lecturas construidas semejantes sobre la realidad, insumos para un enmarcamiento crítico, rápido y efectivo. Esta fue la misma plataforma para la organización, incluso más que la labor misma, no en vano las primeras forma organizativas llevaron el nombre del territorio al cual pertenecían: la Asociación del Triunfo, La Asociación del Pedro León Trabucci, la Asociación de Los Comuneros, todos los anteriores corresponden a nombres barriales de los asentamientos. Y si se revisa quienes las componían, se encontrará que cada organización estaba constituida por decenas de familias extensas e interrelacionadas.

Pero no solo de allí se tomaron insumos, las primeras organizaciones de recicladores contaron con el apoyo de varias ONG's de quienes recibieron en primera instancia un repertorio formal de organización y de interpretación de lo sucedido, nociones marxistas como "lucha de clases" fueron introducidas en los primeros discursos.

En términos del repertorio de acción las ONG's y las comunidades concertaron cuatro tipos de estrategias externas: visibilización de la problemática, resignificación de la noción de reciclador, acciones jurídicas y movilizaciones. Estos cuatro repertorios, como se verá más adelante, se sostienen y han sido apropiados por los líderes y sus organizaciones.

En lo que respecta a las formas organizativas entendidas como estructuras para la movilización, la asociación fue la primera en consolidarse, en tanto resultaba la más cercana al funcionamiento de las comunidades mismas: un escenario para hablar de lo que estaba pasando a manera de asamblea general, y una delegación de la representación de la comunidad en sus líderes más fuertes y con mayor capacidad de interlocución.

Dos aspectos fundamentales, y que precisan mas análisis son los siguientes: los líderes y lideresas de este proceso organizativo nacieron siendo recicladores y recicladoras, es decir son una segunda generación, y no han conocido a diferencia de sus padres, lo que significa "no ser reciclador". Otro aspecto muy importante de

este tipo de liderazgos es que con el tiempo, quedó en manos de las mujeres: Blanca Rodríguez en Comuneros, Myriam Herrera en el Pedro Leon Trabucci, Nohra Padilla en el Triunfo, son solo ejemplos de esta particularidad en un mundo culturalmente machista y patriarcal, una explicación provisional que bien vale la pena profundizar remite al papel de la mujer en la socialización de bienes y servicios públicos en contextos comunitarios: educación, cuidado, alimentación, salud entre otros aspectos de la vida comunitaria, son resueltos por las mujeres que extienden la dimensión doméstica privada al escenario comunitario. Otra razón basada en la especulación sobre los hechos, es que al cabo de un tiempo muchos de los hombres se fueron... encontraron más fácilmente otras ocupaciones, otros territorios, otras mujeres y constituyeron otras familias. (Parra 2011, p.520)

Pero este “Click” no explica cómo la organización logro el desarrollo de un discurso y repertorio de acción para consolidar una acción de resistencia coordinada y una acción de incidencia a través de múltiples estrategias; este es pues el tema a desarrollar a continuación.

3.3.3.7 Los mecanismos, estrategias y retos internos del proceso organizativo

Como se ha mostrado en líneas anteriores, la conformación de asociaciones y casi simultáneamente cooperativas, se puede catalogar como la semilla de la cual el movimiento actual de recicladores surgió. La formación de cooperativas se dio en varias ciudades de Colombia, pues el cambio de paradigma sobre el manejo de las basuras fue una iniciativa que se insertó en el modelo de manejo de basura en Colombia como país. En este escenario, la conformación de cooperativas estuvo imbuida de retos, dificultades y logros, cada uno de los cuales sirvieron para fortalecer las futuras asociaciones.

En aquellos casos en que la amenaza de expulsión de sus territorios de residencia y/o trabajo, fue el detonante, el “porque estamos juntos” tuvo todo el sentido, al punto de servir de cimiento para procesos organizativos. Pero en aquellos casos en donde la amenaza no era tan evidente, o era un anuncio repetido que como en la fabula de “el

pastorcillo mentiroso” de Esopo, ya no generaba credibilidad, darle sentido a hacer organización resultaba mucho más complicado.

De alguna manera, la defensa de las expulsiones de sus territorios, y la organización como medio de protección y acción empezaron a constituir a los recicladores (desde la experiencia) en una “comunidad de sentido” en términos de Yanow (2000), pues tenían tanto el oficio, como la territorialidad como plataformas identitarias, y la organización como proveedora de un espacio de debate y construcción de sentido mediante la interacción. No obstante este proceso fue largo y debió enfrentar las lógicas de fragmentación misma de la labor del reciclaje, antes mencionadas.

Dentro de lo referido por Silvio y Nohra hay coincidencia en esto, al punto que lo identifican como aquello que para ellos representó la mayor dificultad: la credibilidad de la gente en el proceso, pues al momento del anuncio de la implementación de los rellenos sanitarios surgió un inusitado interés por la defensa de los derechos y la necesidad de organización, el cual a medida que pasó el tiempo se fue diluyendo y al momento de realmente dar el paso hacia adelante y entrar de lleno en la conformación de las cooperativas este cúmulo de personas se redujo a un puñado.

“Uno de los principales problemas es la credibilidad de la gente. Cuando estaba el problema en su furor yo recuerdo que las capacitaciones eran de 150 personas, pero al momento de hacer la cooperativa sólo 16 dijeron sí! Porque ya es un paso diferente”
(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Igualmente se menciona como luego del impacto propio de la noticia, algunos recicladores de vieja data, asociaron el cierre de los botaderos a experiencias similares pasadas las cuales no se habían concretado, por tanto ellos pensaban que esta vez las cosas iban a ser de la misma forma. Evidentemente no fue así.

“Qué pasaba, que los recicladores más viejos decían que eso no iba a pasar, yo llevo 40 años acá y nunca pasa, entonces un poco la incredibilidad en la políticas públicas, en las promesas del gobierno, en el funcionario público...primero es la expectativa del problema y luego la gente que está realmente dispuesta a

organizarse, ese fu el principal problema” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Otra dificultad, que se evidenció fuertemente en el caso de Bogotá, estuvo relacionada con la dificultad misma de organizarse, pues en un principio si bien había relaciones de solidaridad, cada reciclador era responsable de su sustento, de lo que pudiera coleccionar y en ese orden de ideas existía una autonomía de subsistencia. Al momento de pensar en un trabajo conjunto en forma de precooperativas y cooperativas, la forma en que venían trabajando se convirtió en una dificultad, pues debían pasar de prácticas individualistas o centradas en su núcleo familiar, a prácticas colectivas y asociativas, este si duda fue un cambio difícil

“después de que viene el proceso de cierre de los botaderos de todas maneras nosotros empezamos un proceso organizativo que fue muy difícil, porque l botadero éramos mucho, había mucho materia pero éramos muy autónomos cada uno, entonces yo le vendía, cada uno buscaba lo suyo, lo máximo que hacíamos era saludarnos o compartíamos cualquier cosa que nos encontrábamos de comer, eso era lo máximo q hacíamos juntos, pero cada uno tenía una vida comercial diferente, social diferente, no teníamos ninguna necesidad de unirnos para nada. Cuando cierran los botaderos y empiezan las cooperativas de todas maneras empezamos un trabajo bien difícil, porque nos tocaba trabajar juntos” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Frente a lo anterior, Orlando manifiesta que una parte importante dentro de esta renuencia puede estar relacionada con la situación misma de pobreza de los recicladores, pues en este escenario la centralidad se pone en la supervivencia, muchas veces enmarca en la inmediatez, lo que lleva a que los recicladores no vean, al menos en principio, réditos reales y tangibles en el ejercicio organizativo

“El reciclador de base, el reciclador de calle y yo lo entiendo, no es una crítica, eso hace parte de su pobreza, cuando uno no tiene los recursos suficientes para alimentar a su familia, para pagar el arrendamiento y le dice –vaya fíjese en esa fila que están dando

cositas- pues hasta yo, entonces obviamente hay una mirada individual del reciclador, netamente individual, que es la mirada asistencialista, él va y se hace la fila a donde estén dando cositas y resulta que las asociaciones no tenemos recursos para dar cositas, entonces al reciclador no le interesa afilarse a donde no dan cositas. Vuelvo a lo mismo, no es una crítica, es fruto de su pobreza, cuando las personas tienen tan poquitos recursos para sostener a su familia, no pueden perder tiempo a donde no dan cositas, él no puede ir a la fila donde no dan cositas, él se tiene que ir para la fila donde dan cositas porque las está necesitando”
(Entrevista Orando, Medellín, 2016)

Es así como muchos recicladores lograron consolidarse en organizaciones formales, pero sus prácticas seguían siendo las propias de recicladores independientes: cada uno tenía su territorio de recolección y no estaba dispuesto a someterlo a ningún ajuste por parte de la organización, tampoco está dispuesto a comercializar los materiales reciclables que recuperaba a través de la organización si esta no le ofrecía tanto un pago inmediato y/o mejores precios que los intermediarios a los que tradicionalmente vendía. Esta situación consolidó organizaciones cuyo principal rol fue el de la representación frente a otros actores y la coordinación de acciones conjuntas de defensa, pero no se ocupó de una dimensión productiva colectiva, mucho menos solidaria o redistributivas.

De la misma forma, salir del botadero implicó que los recicladores que estaban viviendo constantemente en este sitio, tuvieran que salir a las calles de Bogotá a los barrios de clase media y alta a buscar el material. Esta situación puso de manifiesto dos dificultades relacionadas entre sí: el aumento del número de personas compitiendo por el material aumento; por otro lado, este aumento en la competencia implicó que para obtener los mismo resultados que se tenían en el botadero era necesario aumentar el esfuerzo, es decir recorre muchas más calles, mucho más tiempo y muchos más peligros que los que se tenían en el botadero.

Como se mencionó en párrafos anteriores, cuando el botadero funcionaba habían actores que se encargaban de comprar el material a los recicladores directamente en el botadero y en ocasiones en otras zonas de la ciudad, pero con el cambio en el manejo de la basura algunas de estas personas transformaron su esquema de trabajo, algunas de ellas empezaron a comprar bodegas de acopio de material a donde los recicladores debían llevar el material para ser comprado, lo que sin duda implicaba mayores esfuerzos en tiempo y energía para los recicladores, pues esta situación suponía que ellos debían moverse entre el norte y el centro de la ciudad para poder vender el material

“Cuando cierran los botaderos y empiezan las cooperativas de todas maneras empezamos un trabajo bien difícil, porque nos tocaba trabajar juntos, salir a la calle a buscar el material, ahí (en el botadero) lo teníamos todo junto en la calle nos tocaba andar muchas calles, muchas casas, esculcar muchas canecas para recoger tal vez un décimo de lo que recogíamos en el botadero, mucho más esfuerzo, menos material; además ya no teníamos un sitio en donde poner material, nos tocaba irnos. Cuando cierran el botadero empiezan a ubicarse los señores de los carros, vendieron sus carros por comprar una bodega en el cartucho y ahí nos tocaba llegar a nosotros a vender el material de cualquier parte de la ciudad. Entonces nosotros empezamos a salir a los barrios ricos pero entonces teníamos mejor material, más cantidad pero más lejos, entonces nos tocaba uno o dos días recogiendo material y otro día devolviéndonos al cartucho porque no había más bodegas en la ciudad” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Esta situación no sólo traía problemas y dificultades de tipo operativo o logístico, también se presentaron problemas relacionados con la seguridad de los recicladores asociados a la discriminación y la estigmatización, y los mencionados riesgos de circulación por las calles en medio de automotores.

“Había gente que tenía que durar dos días recogiendo, entonces se cansaba, el cansancio no daba más y se metía a dormir unas horas en la carreta y muchas veces quemaban los carros con la gente adentro, les echaban candelas porque eran los barrios ricos,

no querían tener... ni siquiera nos decían recicladores, nos decían cartoneros, basuriegos.” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Aunado a lo anterior en ocasiones los recicladores tenían inconvenientes con la policía que no los dejaba recoger el material reciclable pues desde la óptica de la fuerza pública eso era basura y por tanto, lo que los recicladores hacían era desordenar y regar basura en la calle o llevar basura para otro lado, por esta razón en algunas ocasiones la policía decomisaba el material recolectado por los recicladores durante varios días de trabajo, lo que obligaba a los recicladores a volver a empezar de nuevo a recolectar material. Esta prohibición cristalizó como se vio en el capítulo anterior, en el código de policía de Bogotá en el año 2003.

Todos estos problemas, entre otros, llevaron a darle mayor importancia a los procesos de las cooperativas, que si bien también conllevaron dificultades, eran una forma de buscar mejores oportunidades para los recicladores de la ciudad. Es aquí donde entra con fuerza al proceso organizativo de Bogotá, tal y como se dio en Manizales y Medellín, la fundación social y el DANCOOP a apoyar la iniciativa organizacional de los recicladores.

Organizarse en sí mismo es un reto y presentan dificultades, una de ellas asociada a la independencia que querían mantener los recicladores, pues en el modelo de cooperativa habían unas responsabilidades y unas reglas que a algunos de ellos y ellas no les gustaban, lo que hacía que muchos de los que en el momento inicial estaban en las cooperativas se retiraran y quedaran muy pocos, lo que ponía a la figura de cooperativa en riesgo pues su rentabilidad era baja. Esta situación llevo a que desde los líderes y lideresas de las organizaciones se buscara la forma de atraer a los recicladores a la figura de las cooperativas

“Se iba mucha gente pero se fue quedando mucha gente, gente que era constante, ya fuimos a hablar con la fundación social, ya sabíamos que era posible reciclar afuera y que la gente nos acepte, ya llevamos unos años fuera del basurero, ya le gente empezó a aceptar la figura del reciclador, entonces empezamos a mirar como crecer ese proceso y con intervención más decidida de la fundación social a capacitarnos, ósea si usted quiere ser médico

va a la escuela de medicina, nadie va a ser médico sin estudiar la primaria, entonces se empezó a estructurar un programa con la fundación social y el Dancoop a aplicar lo que ya sabían y empezamos a hacer un proceso muy fuerte de promoción, las que ya habían salido empezamos a darle una mayor estructuración a las 4 cooperativas que se crearon inicialmente, entre el 87-95, se empezó a hacer un trabajo mucho más estructurado de fortalecer la organizaciones por ejemplo no era rentable tener una bodega y un carro con diez asociados entonces tocaba convencer a los otros recicladores para meterse a la cooperativa” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Para convencer a los recicladores una de las estrategias fue la consecución de un carro por parte de la cooperativa, este carro servía para recoger el material, lo que implicaba que los recicladores ya no debían hacer los viajes tan demorados entre el norte de Bogotá y el Cartucho donde se ubicaban las bodegas. Además, se presentó a los recicladores la posibilidad de ser realmente parte de la cooperativa al momento de tomar decisiones, se los incluyó dentro del proceso y esto también fue un motivante. Aunado a esto se dieron diferentes beneficios

“Muchos se convencieron como empezamos a tener un carrito y no les tocaba hacer los recorridos de dos días para llegar al cartucho, pero se desanimaban por los precios , pero uno les decía q usted está cambiando este precio por dos días de trabajo y entonces empezábamos a hacerle las cuentas y en realidad perdían si, entonces es cuando ya teníamos la posibilidad de hacer el ejercicio con los compañeros muchos se metían, además uno les presentaba que ellos podían tomar las decisiones, y decir oiga tal cosa esta bien y cosas así y empezamos a inventarnos unos procesos para disminuir la vulnerabilidad de las personas, por ejemplo nadie tenía seguro médico entonces hacíamos programas con entidades que pudieran tener programas que atendieran a los recicladores y a la familia, y entonces veían al médico y frente a nunca haber tenido nada de eso, eso era como algo que se veía

con buenos ojos, bueno vale la pena estar metido en eso, estos beneficios disminuyeron digamos la apatía a tener un bajo precio comercial” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Pero este ha sido y es aun uno de los condicionantes más difíciles del proceso organizativo, las cooperativas de recicladores que han incursionado en la dimensión productiva como una estructural e igual de importante a la dimensión de representación política y social, deben enfrentar un panorama económico muy difícil, la venta conjunta de materiales reciclables permite alcanzar cierta estabilidad, pero dado que los excedentes no son muchos, la posibilidad de ofrecer servicios y beneficios a sus asociados queda en manos de la gestión desarrollada por los líderes frente a la oferta social del Estado. Como se presentara brevemente más adelante, incluso las políticas regulatorias gubernamentales frente a la figura cooperativa hace que hoy (2016) sea muy difícil optar por esta forma organizacional para prestar servicios por parte de los recicladores.

Según Nohra, La organización es un proceso, y como tal a medida que se avanza en el mismo surgen nuevas situaciones que evocan nuevos mecanismos de cohesión social que partan de reconocer que el avance mismo del proceso impone la necesidad de crecer y complejizarse, y en ese orden de ideas la necesidad de que los asociados tengan mayores compromisos con el proceso, lo que a algunos recicladores no les gusta, se sigue manteniendo una lógica libertaria e individualizada del ejercicio del reciclaje. Esto sin duda pone dificultades al momento de pensar en el fortalecimiento de los procesos organizativos, pues a medida que la organización crece se requieren mayores compromisos por parte de los asociados y de los líderes y lideresas.

“Si van a crecer las organizaciones, también crecen las necesidades, si, ósea si teníamos una bodega de 100 metros pues ya no nos sirve, necesitamos una más grande, de 300 metros; pero digamos que desde hace un tiempo una de las cosas que se ha hecho con más fuerza es que empezamos a tener otro tipo de problemas. Primero acceso al material y que sea lejos y la venta cada vez más lejos, y los otros problemas sociales, estigma, discriminación, violación de derechos humanos. Luego otro tipo de problemas, la exclusión, empezaron las terceras generaciones de

empresas de aseo para que no existiéramos y les dieran la totalidad de la basura a ellos y ese es un problema de otra naturaleza era de mayor dimensión. Ya no se habla con un vecino sino con un gran empresario que puede incidir en políticas porque pone los votos de un candidato. Nosotros empezamos a enfrentar este tipo de cosas, en últimas cerrar el botadero el peor de los problemas era salir a la calle, pero privatizando la recolección no es que tenemos que irnos más lejos por el material, es que ya no podemos recoger el material. No tenemos opción” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

La organización, y el proceso organizativo son una experiencia que evoca una doble percepción, por un lado se considera que hay pérdidas, sobre todo en el campo económico, ya que debido a los gajes propios del estar organizados se genera situaciones como que para el funcionamiento de la organización se deben dar cuotas que se reflejan en un menor pago por el material colectado; esta situación, implica mayor tiempo y esfuerzo para conseguir un rubro mayor. Pero por otro hay ganancias que están enmarcadas en la seguridad que ofrece la organización en relación con la recolección del material, espacios de disposición del mismo, etc

“En los procesos organizativos se pierde y se gana en cosas. En que se pierde: en que los precios son menos, lo que pagamos un ingreso menor que el resto de la gente, tenemos que invertir más tiempo y perdemos tiempo.... Pero se gana en seguridad, en certeza, porque las organizaciones conseguimos los puntos donde los recicladores pueden estar de manera más cierta, más protegidos, no es lo mismo estar esculcando las canecas en la calle al sol al agua o si al celador se le dio la gana de tratarme mal y no dejarme buscar en la canecas, a estar un punto resguardado, con la certeza de que me dejan entrar y que yo consigo material en ese punto...” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

La cuestión de las dificultades económicas está también asociada al funcionamiento mismo del proceso organizativo, pues las cooperativas tienen gastos, los cuales debe ser cubiertos para que la organización siga funcionando, de no ser así es inviable el pensar la organización. Esta dificultad, en palabras de Orlando, pone en peligro el cumplimiento de los objetivos reales de la organización y hasta cierto punto, las ganas de trabajar,

“yo creo que hay muchas cosas, primero ahí hay un componente económico importante, un componente que mediatiza y entorpece mucho el trabajo es las organizaciones de recicladores, allá cada cooperativa chiquita cuando uno va y la mira tiene unas afugias económicas aterradoras, pero aterradoras, entonces obviamente cuando un gerente de una cooperativa, cuando su consejo de administración está tan apretado por afugias económicas sí tendrá tiempo y ganas de ponerse a pensar en una asociación, sí le verá la importancia, entonces yo creería que esa es la primera [...] del entorpecimiento, de lo difícil que es el trabajo de las asociaciones para organizar y para recoger” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

Muchos permanecieron en organizaciones porque si bien estas no les ofrecían mejores precios por su material recuperado que muchos intermediarios, si representaban una figura de defensa y protección frente a la persecución policial, la competencia de las empresas de aseo, o la materialización de los imaginarios de discriminación de la población en general. Los logros sistemáticos obtenidos por las organizaciones frente a estas amenazas generaban en los asociados “certezas” que podían ser más fuertes que el beneficio individual económico de plazo inmediato.

De hecho, al interior de la organización se creaba una lectura compartida de la amenaza que representaban las políticas del momento y que afectaban a todos los recicladores por igual, el reciclador miembro de una organización empezó a valorar y compartir la comprensión que sus líderes tenían sobre lo que pasaba, y como se verá más adelante este fue un semillero de lo que se constituiría a la ARB en una “comunidad interpretativa de política” en términos de Yanow (2000)

En el trasegar de la organización, es imposible dejar de mencionar actores externos que fueron fundamentales en el proceso inicial de conformación, es el caso de la fundación social y del DANCOOP, entidades que entre 1987 y 1996 apoyaron el proceso organizativo de la ARB, al igual que el de otras regionales como en el caso de Manizales y Medellín. Estos actores externos se convirtieron en los formadores de las organizaciones y posibilitadores de espacios de intercambio de los recicladores de Colombia con otros recicladores y otras experiencias internacionales, también ayudaron a consolidar repertorios discursivos y de acción que aun hoy se constatan en los pronunciamientos de las organizaciones.

“La fundación social nos acompañó desde el 87 hasta el 95-96, pero la intervención durante este tiempo del DANCOOP y la fundación social fue estructural. Nosotros cogimos mucho de eso que nos pasó con la fundación social porque efectivamente teníamos muchos cursos con el DANCOOP y la fundación social, participábamos en muchos eventos,, seminarios en donde participábamos con otros grupos de trabajadores y eso también se convirtió en una escuela, eso permitió que fuéramos fortaleciendo un criterio de organización y efectivamente en algunas cosas hemos tenido una asesoría especializada, pero digamos los recicladores sabemos de nuestro trabajo de materiales, de comercialización muy bien, pero hay otras cosas que no, entonces han surgido asesorías especializadas en donde se hace innovación e organización, entonces ahí hemos cogido esos elementos” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

El trabajo conjunto de los recicladores y las entidades que los han apoyado a lo largo del tiempo llevó a que las organizaciones se fueran fortaleciendo poco a poco, con el objetivo siempre firme y claro de velar por los derechos de los recicladores y buscando llegar al deber ser de esta población haciendo frente a las dificultades que se vengán

“Nosotros hemos sido muy juiciosos mirar hacia adelante como deberíamos estar, y que tenemos que hacer para estar en ese estado en que creemos deberíamos estar y parte de eso es nosotros mismo como fijarnos un rumbo una meta y es permanecer en

nuestro oficio, y cuando tiene identificado el propósito le queda más fácil mirar las alternativas y las estrategias de desarrollar el propósito, entonces nosotros sabemos ya sabemos que tenemos un panorama en donde vamos a tener competencia de ONG, vamos a tener competencia de empresarios, y enemigos. Identificando las competencias y los enemigos podemos establecer más claramente como dar la guerra” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

3.3.3.8 A grandes amenazas grandes soluciones: La tendencia nacional de privatización del aseo y el nacimiento de la Asociación Nacional de Recicladores ANR y GAIAREC.

Dentro de este devenir histórico de las organizaciones, a mediados de la década del 90 debieron enfrentar un cambio de modelo del servicio de aseo, que como se vio en el capítulo anterior nace en la constitución y se concreta en la ley de servicios públicos, este modelo tenía por actor principal a las empresas por acciones nuevas personas prestadoras del servicio de aseo en Colombia.

En muchos contextos nacionales ello representó la entrada de empresas grandes a pujar por obtener el manejo del reciclaje. Esta situación, prendió las alarmas inmediatamente y puso de manifiesto la necesidad de fortalecer las organizaciones, pues desde los recicladores se entendía que esta sería la única forma de lograr hacer frente a esta nueva y poderosa amenaza.

“La amenaza es para todos los recicladores, que empezó cuando las empresas de servicios públicos dicen que yo también quiero recoger reciclaje, entonces la amenaza es para todo el q vaya a recoger reciclaje, entonces lo q venimos a decirle es q la manera de enfrentar esa amenaza es organizándonos, y cuando uno se organiza tiene obligación de poner aportes en esto, y en esto. Nosotros ofrecemos es dar la lucha entre todos para que todos mantengamos nuestras canecas y tengamos la oportunidad de seguir acudiendo a las canecas para tener el sustento de las

familias. Es la oferta! ...Y la consigna que nos hicimos, nos fijamos en hacer un proceso de crecer en la organización porque entendimos que la organización era la única tabla de salvación para mantenernos en nuestro trabajo, nosotros sabíamos que la única manera era organizados, tener voceros claros, tener estructuras organizativas muy claras en que hacia cada cual, en como enfrentábamos esta guerra, porque era una guerra por el material” (Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

La ARB en particular, pero otras organizaciones de base en toda Colombia, entendieron que debían consolidar el proceso de formación política de sus bases, por lo menos con una mínima comprensión compartida de las amenazas representadas en el cambio de modelo del servicio público de aseo. Y ello resultó especialmente difícil pues se había generado una especie de “normalización situacional” donde estas dificultades, de alguna forma, se asumían como parte del ser y del actuar del reciclador, razón por la cual Silvio dice que los recicladores no organizados, y algunos de las bases de las mismas organizaciones, no eran realmente conscientes de su situación. Además muchos de los recicladores no estaban seguros respecto a la posibilidad que tenían de incidir en el cambio de imaginarios sociales sobre ellos y mucho menos en la posibilidad de incidir en las políticas públicas

“Los recicladores estábamos en un proceso en el que éramos inconscientes de nuestras de nuestra contribución a la sociedad, de nuestras precarias condiciones, no? Digamos que parte de la esclavitud se centra en que el esclavo no es consciente de su esclavitud, es decir para muchas personas q están en desventaja social económica, de maltrato, de cualquier condición de esas, a veces las cadenas parecieran que hacen parte de la vida normal” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

La inclusión de grandes empresas en el panorama del reciclaje, que no solo se dio en Bogotá, si no que se dio en varias ciudades del país, puso en la mesa una necesidad, hasta ese momento no muy clara, de expandir las fronteras organizacionales al ámbito nacional, pues evidentemente el nuevo actor, la empresas, era poderoso y para combatirlo se necesitaba que la organización se imbuyera de poder para tener como

frenar esta avanzada que buscaba sacar a todos los recicladores del terreno. Fue así, como se germinó una parte importante de la Asociación Nacional de Recicladores de Colombia (ANR)

“Nosotros fuimos complejizando más, complejo pero no complicado, entonces ya después no éramos una cooperativa o dos cooperativas, éramos la ARB, entonces ya no éramos una cooperativa en Bogotá, o cuatro en Bogotá sino que empezamos a ver ¿quién está en Antioquia?, ¿quién está en la costa?, en nuestras mismas condiciones para tener un diálogo de iguales, sí? Para poder darle sentido a una lucha más grande, por una simple y sencilla razón, porque los recicladores en Bogotá, en Cartagena, en no sé dónde tienen la misma competencia, o los mismos enemigos, las mismas empresas de aseo de Bogotá son las mismas de Cartagena, hasta Chile, son las mismas en Asia, entonces bueno, si los enemigos son así de grandes, así de poderosos, nosotros no podemos seguir si de chiquitos cada uno y cada uno por allá, toca hablarnos y decir bueno, venga a ver como los enfrentamos y esa es la complejidad, que nosotros empezamos a decir, ya no basta una organización de base, ya no basta una organización de 2do grado, vamos por una nacional y cada vez que crece pues los diálogos son más complejos, es más gente participando, es digamos la obligación de ponerle más análisis y más debate al asunto y más participación, porque aquí no hay redentores, en nuestro proceso no hay redentores...”(Entrevista Nohra, Bogotá, 2016)

La creación de la ANR estuvo marcada por un deseo concreto, una orientación que debía tener la organización con el objetivo de lograr reconocimientos para los recicladores; así se pensó la ANR imbuida en un halo política, en una organización con un fuerte compromiso y posición política crítica y constante

“Por eso ya el trabajo con la base se había hecho, ya la fundación social levaba años apoyando, ahora la situación era de crear y fortalecer asociaciones, con una mirada netamente política obviamente entendía la política como la acción que deben cumplir las asociaciones” (Entrevista Orlando, Medellín, 2016)

Esto es la consolidación del gremio y para ello debía sustentarse como una "comunidad interpretativa de política" que comprendiera e incidiera en las decisiones públicas que les afectaban. Frente a lo anterior, un punto esencial en el cambio de la auto percepción de los recicladores, motivado y socializado por sus líderes nació en la posibilidad que estos últimos tuvieron de hacer parte de intercambios que se dieron con experiencias internacionales, como se verá en el capítulo de meta narrativas, otras experiencias que reconocieron y remuneraron los recicladores fueron inspiración y a su vez se alimentaron del caso Colombia. Estas experiencias cualificaron la comprensión de las necesidades y posibilidades de los recicladores y de la organización que trascendiera lo local y se erigiera como un movimiento de corte nacional

“con la organización de los recicladores, con estos viajes, los intercambios, nos vamos dando cuenta de toda esta situación y empezamos de alguna manera a despertamos en este sentido y coincidimos con que en el país se estaba jugando un papel político y era la creación, todo lo que había pasado con el M19, la desmovilización toda la constituyente, la dinámica de la participación comunitaria, todo eso dio como una dinámica para que las nuevas, los recicladores participaran en esta nueva dinámica de país y entendiéramos que la unión era la base fundamental, la unión de los pobres, de los recicladores hacía la fuerza, la organización era una consecuencia de la unión...”
(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Según Silvio, el proceso de la constituyente se presentó como una ventana de oportunidad en la cual desde el discurso de la inclusión y el reconocimiento de la otredad y la diversidad, las luchas y exigencias que desde los recicladores se hacían se posicionaran en la escena socio-política nacional. Esto demostró las posibilidades que

tenían los recicladores desde la organización y la necesidad de seguir fortaleciendo esta misma para buscar la reivindicación.

Partiendo de lo anterior, los desarrollos locales que se dieron en las diferentes ciudades empezaron a tomar fuerza por sí mismos y esto llevó a que en el año de 1989 se realizara el primer congreso nacional de recicladores en la ciudad de Bogotá. En este evento se nombró la junta directiva que estaba conformada por 36 recicladores de todo el país, que curiosamente no se reunió más salvo esta vez.

Fue hasta los acontecimientos ya narrados y ocurridos en marzo de 1992 en la Universidad Libre de Barranquilla, que se precisó una reunión nacional de líderes recicladores. Frente a esta delicada situación se realizó una citación a la junta directiva de la ANR para hacer un pronunciamiento oficial frente a la opinión pública. Adicional a esto desde las diferentes organizaciones asociadas a la ANR se realizaron marchas en forma de protesta por el hecho en particular, pero implícitamente se estaba haciendo un llamado a la sociedad para que se reconociera a los recicladores y las vulneraciones de las que eran víctimas de manera sistemática. Ejemplo de esto, Silvio lo representa en un hecho que describe la situación a la perfección:

“Y luego sucede lo del 1ro de marzo de 1992, lo del asesinato de los recicladores en la universidad libre de barranquilla, claro a mí me llaman y me dicen Silvio vengase para Bogotá para una rueda de prensa, si pues todos los asesores y la gente de la fundación convocamos las marchas, fuimos en las marchas acá en Bogotá y todo. En la noche que yo viajaba sin duda sabían que yo iba a viajar y al barrio donde yo vivía bajaron sicarios y le dieron plomo a los chinos que estaban en la cuadra donde yo me la pasaba y ese día me salvo que yo me fui temprano a empacar maleta para el viaje a Bogotá y mataron a un compañero e hirieron a otro”
(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

“Con los eventos del 92, en la universidad libre de barranquilla quedó claro que el problema no era solo de empleo para los recicladores, sino que había un problema más grande y complicado que era el problema de defensa de la vida y defensa de la dignidad” (Entrevista Orlando, Medellín. 2016)

Desde la ANR se realizó una demanda al Estado colombiano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta situación que enmarcó los hechos acaecidos en Barranquilla y las consecuencias de los mismos fue uno de los momentos nodales en el proceso de fortalecimiento de la ANR, pues no sólo mostró la situación de los grupos de recicladores en el país, sino que también develó el proceso organizativo que estaban desarrollando los recicladores en Colombia y su posición firme dirigida a la reivindicación de derechos de esta población.

Este incidente también marcó un camino para la ANR en sí misma, pues luego de esto se organizó mucho mejor la junta directiva mucho más en propiedad, se definieron 10 personas de diferentes organizaciones para conformar la misma y se nombró un presidente de la asociación, Silvio se presentó como el primer presidente de la ANR; Silvio estuvo en el cargo de presidente cerca de 3 años, luego pasó a desempeñar las funciones de secretario durante otros tres años.

Un evento importante en la dimensión productiva dejó precedente sobre el potencial de la organización, este fue liderado por la Asociación de Recicladores de la Costa Norte ARCON, una de las regionales de la ANR; es así como fue evocada en las entrevistas a sus líderes:

Una mezcla de nostalgia y ensoñación animó los recuerdos en cabeza de líderes que la vieron nacer: Rodrigo Ramírez y Ángel Vázquez se remontaron a uno de los más importantes ejercicios de poder en el control de la cadena de valor hecho por recicladores en Colombia: entre 1991 y 1994 la Asociación de Recicladores de la Costa Norte ARCON, logró incidir en la cadena de valor del vidrio, como quizás no lo haya hecho ninguna otra organización de recicladores en el continente. Cimentados solo en las capacidades de coordinación entre organizaciones de recicladores y bodegas de reciclaje, y sabiendo que como eslabón que recupera los residuos reciclables en esta cadena, sostiene a los demás

eslabones, decidieron controlar el abastecimiento y flujo de vidrio en la región, mediante el acopio permanente y la restricción de comercialización. Ello para hacer frente a un mercado oligopólico (Peldar y Conalvidrios) que estaban llevando a la baja los precios de este material. La unión hizo la fuerza al punto en que se incrementó el precio del vidrio, y varias organizaciones de otras regiones de Colombia como Antioquia y el altiplano Cundiboyacense se empezaron a sumar a esta iniciativa. Y las empresas consumidoras de vidrio atemorizadas y exhaustas financieramente por traer el vidrio de Venezuela, debieron reconocer y tratar al reciclador como lo que es: el socio proveedor de su materia prima.

El oligopolio paso a ser un monopolio tras la compra de Conalvidrios por parte de Peldar, y el divide y vencerás ligado a algunos casos de corrupción echaron al traste semejante iniciativa. Iniciativa que deja como lección aquella bonita reflexión sobre donde está el poder ¿Qué pasaría si los recicladores de toda Colombia se organizaran?

Rodrigo Ramírez contesta “No es necesario soñar e imaginar mucho, si la realidad demuestra que una organización de 2000 recicladores en Bogotá, logro detener una licitación de aseo de 1.7 billones de pesos en 2011.”

No obstante este antecedente productivo, el rol de la ANR y sus regionales era más de representación política, desde la conformación misma de la ANR quedó marcado su derrotero y Nohra lo deja más que claro:

“Como ANR nosotros tenemos capítulos regionales y una junta directiva nacional y el trabajo de la ANR específicamente es la incidencia política no es nada más, nosotros no le conseguimos a los compañeros ni un peso para bodegas o para que tengan capital disponible, nada sólo incidencia política, las leyes, las no sé qué, contrarrestar leyes pronunciamientos, ese el único objeto de la ANR” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

Posterior a este periodo Silvio se hizo parte del equipo de la ARB, y este evento se torna relevante por una razón: en algún momento, posterior a la salida de Silvio de la ANR se generó una ruptura entre la ARB y la ANR, esto debido a que desde la ARB se consideraba que la asociación nacional había “perdido el rumbo”

“Digamos que ahí pasó una cosa, nosotros dejamos muy prestigiados a los recicladores a nivel internacional, porque en ese transcurso yo tuve la oportunidad de representar a la ANR en emiratos árabes, naciones unidas como ir haciéndole un nombre internacional a los recicladores y como que nosotros hicimos todo un trabajo de lobby en el cual después de que salimos nosotros empezaron a llegar recursos y la gente que llegó a administrar la asociación no estuvo pues en esa etapa inicial y llegó cuando había mucha plata y como que se perdió la, para nuestro gusto una pérdida del objetivo principal y la ANR empezó a ser muy blanda, sin posturas políticas”(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Esta situación, expuesta en palabras de Silvio, llevó a que un grupo de recicladores pensara la necesidad de organizar una asociación paralela, que desde lo pensado por este grupo, estuviera más acorde con las nociones originales que tenía la ANR se formó GAIAREC, Asociación Colombiana de Recicladores. Esta nueva organización estaba pensada para ser de cobertura nacional pero dentro de la misma no se concebía un antagonismo con la ANR, pues se entendía que si bien habían diferencias, se respetaba la ANR, precisamente porque esta organización era producto de la gestión de estas personas, así se optó porque GAIAREC no fuera una organización que agrupara asociaciones, se pensó en que esta reuniera líderes y lideresas de diferentes partes de Colombia, entre ellas: Cali, Candelaria, Ibagué, Neiva, Manizales y Bogotá, que en sus inicios no eran más de 8 personas y hoy cuenta con más de 500 miembros.

Dentro del desarrollo de GAIAREC un punto fundamental fue evidenciar una postura frente a la situación de los recicladores, dejando claro que desde esta organización se haría un abordaje mucho más político asociado, al análisis crítico de las implicaciones que las políticas públicas tenían sobre la población recicladora.; así, GAIAREC se presentó como el brazo contradictor del gobierno, esto un poco en respuesta a lo que se percibía como falencia dentro del accionar de la ANR. Adicional, se percibía, desde GAIAREC, que la ANR no sólo no analizaba de manera crítica las políticas públicas que afectaban directa o indirectamente a los recicladores, sino que además parecía, en ese momento, ser un agente de legitimación del Estado sin importar realmente los recicladores

“Lo primero que hizo GAIAREC fue tratar de poner un postura en las instituciones del gobierno, recuerdo que por esa época quien hablaba de reciclaje era sólo el ministerio de ambiente, entonces ahí empezamos a poner posturas, preguntas, inquietudes, entonces digamos GAIAREC tuvo la dinámica de ver más la Política Pública desde el punto de vista crítico, porque sentíamos que la ANR había convertido en un espacio sido cooptada por el gobierno casi que sin necesidad, pero por cercanía con funcionarios, o por falta de visión política estaba siendo la ANR como aliada del gobierno a razón de nada y los recicladores igual de jodidos. Entonces empezamos a tener un punto crítico ahí y esa crítica nos valió de alguna manera un reconcomiendo para bien y para mal” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Desde su postura crítica GAIAREC fue ganando reconocimiento en el medio, y como organización se posicionó como la responsable de abanderar la lucha por la reivindicación de los derechos de los recicladores a nivel nacional. Ello incluía también acciones de resistencia, movilizaciones e incidencia en política pública. Esto, en palabras de Silvio:

Creo que le sirvió mucho ese liderazgo independiente de alguna manera al gremio mismo y terminó por tomar una ruta en la reclamación de derecho (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

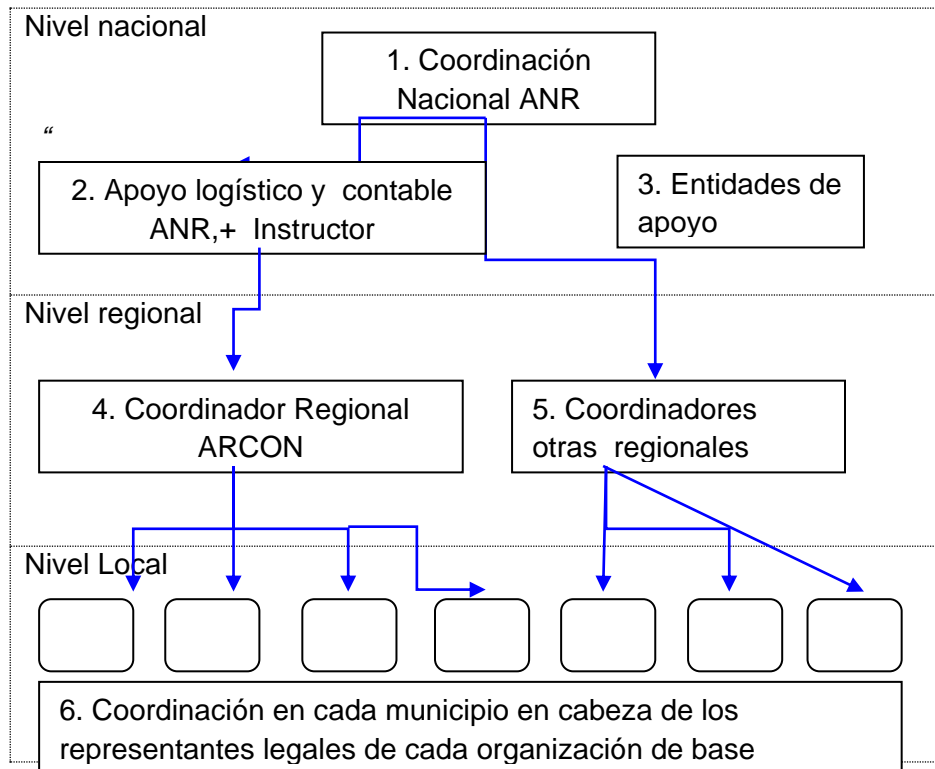
La puesta en marcha de GAIAREC no se puede tomar como una contradicción a la ANR, por el contrario se debe tomar el ejercicio de la conformación de GAIAREC como una forma de complementar el accionar de la ANR adentrándose en la dimensión política y la toma de decisiones a través de las políticas públicas. Luego de la creación y consolidación de GAIAREC y de la tensionaste relación que en un principio se tenía con la ANR se presentó una situación que desembocó en el acercamiento de las dos partes. Luego del auge internacional de la ANR y de una entrada masiva de recursos, sucedió lo in-esperado, el dinero empezó a ser escaso debido a diversos factores, entre ellos, menciona Silvio, mal manejo del mismo; esta situación desemboco en un declive del

proceso nacional, lo que indudablemente ponía en riesgo todos los avances conseguidos hasta el momento.

En este panorama entró a jugar un papel fundamental la asociación de recicladores de Bogotá encabezada por Nohra Padilla, pues desde esta organización se retomó el liderazgo dando a la ANR la posibilidad de recuperar un espacio a nivel nacional e internacionales, tal como lo tiene la ARB. Además, de esta forma se logró la alineación de la perspectiva política de las organizaciones, con la perspectiva de consolidación productiva, lo que desembocó en que todos los esfuerzos de las diferentes organizaciones se coordinaran.

El cambio de representación legal de la ANR conllevó también su transformación estructural y de orientación, ha sido el resultado de la necesidad de tener una entidad del nivel nacional que tome la batuta frente los cambios de paradigma de manejo de residuos y reconocimiento de la población recicladora, y los socialice oportuna y asertivamente a sus organizaciones de base y a otras. No es objeto de esta investigación hacer juicios sobre la anterior administración de la ANR, pero lo cierto es que las declaraciones y resultados de los encuentros y los intercambios, hacían referencia a la necesidad de tener más acompañamiento e información en la coyuntura política que el gremio estaba viviendo.

Ilustración 19 Estructura administrativa de la ANR



Fuente: Informe de ejecución Proyecto ANR/ Asociación de Recicladores Costa Norte ARCON Interamerican Foundation 2014

En el momento en que la ANR yo diría que reduce, no sé si reduce, recoge el trabajo y entiende lo que a mí me parece que lo hizo muy bien y ese trabajo se llama, sin desconocer el trabajo de Darío, en el momento en que Nohra asume la representación legal de la ANR, le quita todas esas arandelas, usted no está hecha pa apoyar a una regional y pa mandar un carrito pa allá, y que una bodeguita pa allá, y q unos uniformitos pa allá, usted está hecha es pa integrar pa representar y pa defender y en eso se concentra que le coincide con el lio de Cali que es donde aparece la primera tutela y de ahí pa delante toda la acción de defensa a jurídica, en

el momento en que empieza esta acción a mí me parece, en mi opinión que la ANR ha hecho mucho más en estos 4 o 5 años que los que hizo en los 20 anteriores, porque la ANR en ese momento, uno lo miraba como una cosa que daba recursos, en el momento en q la ANR se concentra en esa defensa jurídica y en entender el verdadero papel que tiene frente al reciclador, ahh no de ahí pa adelante la relación entre ARECICLAR y ANR ha sido una cosa totalmente distinta” de hecho me parece que ese vuelco, ese giro, desde mi mirada, fue importantísimo, valiosísima, no importa que hoy no le mande recursos a nadie, la ANR no se hizo pa eso, se hizo pa defender y llevar la vocería. (Entrevista Orlando, Medellín. 2016)

Tabla 13 Organizaciones de la ANR y su Trayectoria organizativa en años

ITEM	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	AÑO DE CONSTITUCIÓN	TRAYECTORIA EN AÑOS	Regional
1	Asociación de Cooperativas de Recicladores de la Costa Norte –ARCON-	Enero 31 de 2.001	15 años	Costa norte
2	Asociación de Arijuna y Wayuu Recicladores de La Guajira – ASOARWUAREGUA-	Agosto 9 de 1.998	18 años	
3	Asociación de Recicladores Barranquilla –PUERTA DE ORO-	Octubre 17 de 2.000	16 años	
4	Cooperativa de Gestores ambientales de Tasajera - COOPGEATAS- antes Coomifurt	Junio 15 de 2010 1.997	3 años 16 años	
5	Cooperativa de Trabajo Asociado de Recicladores de Córdoba E.S.P – COOPRESCORDOBA-	Octubre 1.997	19 años	
6	Cooperativa Multiactiva de Recicladores de Santa Marta –COORENACER-	Diciembre 5 de 1.990	26 años	
7	Cooperativa Multiactiva de Recuperadores de materiales reciclables de Valledupar- COORRENACER-	Abril 17 de 1.989	27 años	

8	Cooperativa de Recicladores de Soledad-COOREINSOL-	Marzo 4 de 2.004	12 años	
9	Coopserviasep el Palmar - Malambo	2008	8 años	
10	Gestores Ambientales de Cartagena	2.000	16 años	
11	Asociación de Recicladores de Antioquia -ARRECICLAR-	Septiembre 2 de 1.994	22 años	Antioquia
12	Cooperativa de Trabajo Asociado –PLANETA VERDE- Rio Negro	Octubre 7 de 2.000	16 años	
13	Cooperativa de Trabajo Asociado - COOPALBORADA- Carmen de Viboral	Diciembre 10 de 1.994	22 años	
14	PRECOAMBIENTAL Santo Domingo Savio	Diciembre 2 de 1.997	19 años	
15	Pre- cooperativa de Recicladores -LOS PINOS- La Plata	Junio 9 de 1.992	24 años	Huila
16	Cooperativa Nuevo Horizonte – Neiva-	Julio 9 de 1.990	26 años	
17	Cooperativa Empresarial de Recicladores de Nariño –COOEMPRESARIAL- Pasto	Diciembre 27 de 1.996	20 años	Pasto
18	Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá – ARB-	Noviembre 15 de 1.990	26 años	Bogotá
19	Central de Reciclaje del Magdalena Medio – CRMM- Barrancabermeja Santander	Septiembre 13 de 2.001	15 años	Barrancabermeja
20	Asociación de Recolectores de Popayán –AREMARPO-	1.987	29 años	N.a

Fuente: Duque – Parra 2014, en I *Informe de ejecución Proyecto ANR/ Asociación de Recicladores Costa Norte ARCON Interamerican Foundation 2014*

Como se mostró en líneas anteriores, el componente político de la organización era, y es, un punto fundamental. Ejemplo de esto es que desde lo mencionado por líderes del movimiento de recicladores, el hecho de organizarse en sí mismo representa un ejercicio político, tal vez inconsciente en ese momento germinal, pero que aun así buscaba una incidencia política, deseo y aspiración que a medida que avanzó el tiempo fue haciéndose mucho más conscientes y por tanto su importancia para el movimiento.

“Entonces primero un sector marginal, un sector marginal organizado, una vocería, una vocería que va creciendo, que va siendo contestataria, propositiva, reclamativa, digamos tiene todos esos matices y luego se va convirtiendo en un actor social, no sé si ya somos o todavía estamos en esa construcción pero ahí vamos en ese camino...entonces desde el origen mismo de la organización, al representación, la defensa, la vocería, la búsqueda de mejores condiciones, la interlocución, todos los principios que se fundan tanto en la ANR como en la ARB le permiten ser como es, ser lo representantes legítimos, validos con autoridad para buscar insertar a los recicladores en el escenario de la política” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

En el marco de este proceso político el reconocimiento se exige, y se gana, desde dos posiciones. Por un lado de las acciones de hecho, que si bien en sí mismas no desembocan en normativas o jurisprudencia, si aportan el reconocimiento y reivindicación de los derechos de los recicladores y al accionar de las asociaciones frente al estado y la sociedad. Por otro lado, están las acciones de derecho, las cuales en sí mismas tienen el objetivo de lograr un resultado que se exprese en jurisprudencias y normativas que den sustento real a las reivindicaciones de los recicladores. He aquí las dos primeras estrategias del repertorio de acción originado inicialmente en la ARB y luego llevado a otros contextos nacionales: Movilización social alineada y coordinada, e incluso vinculante a recicladores independientes; y la exigencia de derechos mediante demandas, tutelas y demás recursos de la justicia colombiana.

“Nosotros empezamos a combinar las herramientas jurídicas, organizativas y además la movilización social, tenemos un esquema de movilización social muy dura. El año pasado

estuvimos a un día de tomarnos el relleno sanitario de Bogotá, y el alcalde Petro pensaba que no éramos capaces de hacerlo y empezó a ver la propaganda y la publicidad y todo y se dio cuenta que era en serio y a un día se sentó nuevamente a negociar con nosotros” (entrevista, Nohra, Bogotá. 2016)

“Hay unos hechos de hecho y unos hechos de derecho que se han ganado no?; los hechos de hecho son por ejemplo la primera vez que participamos en un congreso de reciclaje, el país se reunió a hablar de reciclaje sin recicladores, entonces eran la universidades, los alcaldes, las empresas, las industrias, los académicos, entonces era todo el mundo hablando pero sin recicladores; nosotros entramos , recuerdo que nos tocó camuflarnos como funcionarios de la fundación social porque no había categoría de recicladores para el evento...pero una vez dentro del evento dijimos: un momento ustedes no van a hablar de reciclaje sin los recicladores, aquí estamos nosotros, y eso conmocionó, volcó las miradas de la gente, las buenas y las malas no? Recuerdo que una representante de Peldar, la gran industria del vidrio nos llamaban los que, lo que los mugrosos peganteros aportan al reciclaje del país, con esas palabras, con esa discriminación, el vidrio pasaba por las manos de los recicladores pero para ella no era ma que mugrosos peganteros; también hubo otros que nos decían q no sabían de nosotros y eso. Eso fue una medida de hecho por qué no generó una ley, ni una norma ni nada de eso” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Este tipo de acciones sin duda evidencian, no solamente las dificultades que han enfrentado los recicladores y sus organizaciones, sino que también muestran el repertorio de estrategias para incidir en la realidad que les estaba signando.

De estos relatos es posible extraer por lo menos dos estrategias que se suman al repertorio de acción por parte de la ARB y más adelante por parte de la misma organización de recicladores a nivel nacional.

La primera de ellas la movilización social, en forma de marchas, plantones, protestas, tomas pacíficas de instituciones gubernamentales. La segunda, la exigencia de derechos, en el marco de la incidencia en política pública, esta estrategia tenía como motivador las acciones concretas de violación de derechos o exclusión, la mayoría de ellas derivadas de políticas públicas afines a la prestación del servicio de aseo, esta estrategia tomaría singular protagonismo desde 2003 hasta 2012 como se verá a continuación.

3.4 Cuál ha sido la lucha de los recicladores: Principales controversias frente a la acción gubernamental que constituyen su contra narrativa

Roe (2006) afirma que el tercer paso del analista una vez ha identificado narrativas y contra narrativas, es desarrollar una comparación analítica de los argumentos para identificar lo que no es negociable, y las rutas de superación de la controversia, complejidad y polarización.

El objetivo de esta investigación en su momento era "contribuir" a la definición de esta metanarrativa, pero la realidad avanzó mucho más rápido, y producto de la lucha de los recicladores así como de la intervención de la corte constitucional generan una metanarrativa desde la perspectiva de derechos, que definía en forma de sentencias y autos de dicha corte, como debía resolverse la controversia. El investigador y esta investigación, contribuyeron en alguna medida a dicho proceso, que solo es atribuible a la organización de recicladores que encabezó la estrategia de resistencia por vías judiciales.

Así las cosas, este aparte inicia de manera coincidente con el punto del relato histórico del anterior subcapítulo, que buscaba comprobar la existencia de un sujeto colectivo y político. Y continúa con una detallada descripción y análisis de las luchas de los recicladores, que tuvieron repercusiones jurídicas, llegando a confrontar a la narrativa hegemónica, constituida en torno al servicio público de aseo, cimentado en privilegiar empresas por acciones para recolectar transportar y enterrar de manera controlada los residuos.

Este subcapítulo seguirá presentando la voz de los líderes recicladores frente a estas controversias, entre otras cosas porque fueron protagonistas no solo de la constitución de análisis críticos, sino de acciones de incidencia en política.

3.4.1 La necesidad y el derecho al reconocimiento legal: ley 511 de 1999

A riesgo de resultar repetitivo se hace preciso evocar una vez más este lamentable evento, en tanto materializó la existencia de una narrativa generalizada en la sociedad colombiana frente al imaginario de reciclador, analizado en capítulos anteriores bajo la categoría de imaginarios de discriminación acuñada por Coca (1998), pero sobretodo activó la acción consciente de reemplazar dicho imaginario por una contra narrativa desde los mismos recicladores, en la cual se visibilizaba la labor, su dimensión social, económica y ambiental.

La deconstrucción de esos imaginarios de discriminación debía estar enmarcada en un proceso de “hechos de derechos”. Con esto en mente, desde la ANR como representante de las organizaciones locales y de los ejercicios de base, se elaboró una propuesta donde se unificó la voz de los recicladores organizados de todo el país, respecto a su situación y a lo que ellos y ellas consideraban como necesario y deseable, esta propuesta se pasó al Congreso de la república en busca de una ley que reconociera sus necesidades.

Esta experiencia demostró entonces la necesidad de aprender acerca del funcionamiento de la política, y de los actores y tensiones en juego, la propuesta no llegó a feliz término, no llegó por lo menos en su forma original a convertirse en ley; pero además de evidenciar la necesidad de aprendizajes, creo un antecedente que serviría de insumo para posteriores ejercicios similares que eventualmente darían frutos.

“Una acción de constituyente primario, es decir la ANR le dijo a los recicladores: pongamos en un papelito que quisieran ustedes para los recicladores con una ley de la república”; fue una consulta popular en donde cada organización, a mano o en máquina de escribir porque no había computadores, ni fax, ni nada de eso; es decir la organización más grande y poderosa tenía una máquina de escribir, entonces mandaba una hojita impresa, escrita ahí, el

resto era a mano, pero creo que se recogió material de todo el país y con ese material se construyó una propuesta de ley que se llevó al congreso de la república y por supuesto se murió allá porque tocaba intereses económicos, ambientales, tocaba intereses. Ese fue un hecho importante de generación de política pública de abajo hacia arriba, o de pretensión de generación” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

En este panorama, surgió de parte de las organizaciones locales encabezadas y representadas por la ANR, una iniciativa a raíz de los hechos acaecidos en la Universidad Libre de Barranquilla en 1992: se promovió la creación de una ley que diera un reconocimiento formal/real a los recicladores como trabajadores. Este suceso les demostró que se podía desaparecer recicladores con total impunidad (en ese entonces), así pues era preciso una acción formal del gobierno que dijera: “los recicladores existen y son trabajadores”. Tras años de lobby, esta iniciativa tuvo concreción en 1999 bajo la ley 511 d, ley que sin duda se convirtió en el “caballo de batalla” de los recicladores en posteriores peticiones y conquistas jurídicas.

“El otro hecho es la masacre de los recicladores de barranquilla que hace que la ANR impulse, promueva, gestione una ley de la república, la masacre fue el 1ro de marzo de 1992 y la ley 511 sale el 4 de agosto de 1999, es decir 7 años después. Entonces es una ley que a primera vista uno dice: es una ley de 4 artículos, ¿esto qué es? Pero esa es una ley que fundamento la profesión de los recicladores en este país, ya después de estar ahí ya estamos y con base en esa ley han venido otras reclamaciones de otras cosas...” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

La ley 511 de 1999 representó un avance importante para los recicladores y su proceso organizativo pero surge la inquietud frente a ¿cómo se logró la aprobación de la ley si había gran cantidad de intereses opuestos a la misma? Frente a esto Silvio sostiene:

“ Digamos que, yo creo que Esa ley, esa ley pasó de agache si, ósea una ley tan chiquita, tan flaquita de 2 o 4 artículos, que no resalta más, ella resalta el 1ro de marzo como el día nacional del reciclador y el reciclaje, condecora al reciclador que va a hacer el ministerio de ambiente y que va a hacer el alcalde de cada ciudad; digamos que la ley básicamente lo que hace es más, es como una de esas leyes sin mucha consecuencia, aunque si uno se pusiera a mirar con la letra menuda habla de vivienda, habla de los niños, de la intención de las mujeres, pero digamos que en este país eso queda allá en letra muerta, pero digamos que lo liviana en apariencia le permitió como que pasar de agache, porque la ley grande la ley que nunca paso, la de 58 artículos que construimos los recicladores, que los abogados nos ayudaron a redactar y que llevamos al congreso se esfumó” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Si bien la ley 511 se puede caracterizar como una pequeña parte de la propuesta real de los recicladores, líderes como Silvio sostienen que la ley grande, la de los 58 artículos construidos por los recicladores de todo el país fue, de alguna forma insumo no consultado para el desarrollo de la ley 142 de 1994, por la cual se dictan disposiciones para prestar servicios públicos, y se acogen las directrices de privatización de la constitución del 91.

A manera de paréntesis, Silvio hace una lectura particular de aspectos de la ley 142 que atribuye, como ideas, a la ley del reciclador de 58 artículos que se pasó y no pasó en el Congreso. Según Silvio el gobierno pudo haber tomado elementos propuestos por los recicladores, pero los tergiversó para que fueran elementos constitutivos del proceso de privatización y como tal funcionaran bajo interés particulares

“Yo tengo una teoría, yo no sé tan cierta sea y de pronto un día de estos uno experto saldrá diciendo que es una bobada, y es que este país recogió la ley de los recicladores para crear la ley 142 de 1994 que es la ley de privatización de los servicios públicos de este país, porque nosotros ahí prácticamente botábamos las aspiraciones en infraestructura, en capacidad, y muchas de la cosas buenas que proponíamos tienen ahí, no para nosotros sino

para abrirle la puerta a la privatización de los servicios públicos y quebrar las empresas del estado. Esa es la lectura que yo hago”
(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

La ley 511 macó sin duda un camino mucho menos oscuro para el futuro de los recicladores, pero realmente esta ley era un paso pequeño, una lucha pequeña en comparación con lo que los recicladores estaba exigiendo y que posteriormente se concretó en diversas sentencias de la Corte Constitucional en favor de esta población y sus derechos como veremos más adelante. En este sentido, y como lo aclara Nohra, es de reconocer la importancia misma de la ley 511 como escalera, como apoyo para las luchas posteriores

“Lo primero era sacar una ley que reconociera el trabajo de los recicladores, y eso es la ley 511, y por qué lo hicimos? Pues porque había día del profesor, del trabajador, del no sé qué, los trabajadores estaban reconocidos por alguna cosa, como trabajadores incluso siendo independientes, o informales los recicladores no eran considerados en ningún lado, ni siquiera en el popular, que se supondría era el de la plebe, ni siquiera en ese estábamos reconocidos lo recicladores, por eso la ley 511 es para reconocer el trabajo de los recicladores, el reciclador como un trabajador y la ley 511 sacó otro poco de cosas que nunca se han puesto en funcionamiento, pero nosotros nos damos pos bien servidos, porque el solo hecho que se reconociera el reciclador, empezamos a tener una escalera donde exigimos una cantidad de derechos adicionales, no hemos usado más la ley porque creemos que tampoco podemos disparar para todo lados no?” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

“Fue que la asociación nacional, porque ese es un trabajo de la asociación nacional lograra en el 99 la Ley 511 del día nacional del reciclador y el reciclaje, que la ley se quedó a mitad de camino, que la mitad de las cosas no se desarrollaron, listo, perfecto, no importa, pero para mí ese fue el primer logro porque reconoció a

los recicladores los sacó de la invisibilidad ahí hay una gente que no es invisible, véala ahí, ahí está, ese fue el primer logro”

(Entrevista Orlando, Medellín. 2016)

Con la ley 511 como precedente se desarrollaron nuevos procesos enmarcados en luchas y reivindicaciones. Así, dentro de los logros más representativos del movimiento de recicladores es necesario traer a colación las sentencias T 724 y T 741 del año 2003, las cuales sin duda fueron un gran paso dentro del proceso de exigencia de derechos de los recicladores y que fueron proferidas luego de que esta población en cabeza de sus organizaciones representativas, la ANR y la ARB, dieran una pelea “con uñas y dientes” para que estas sentencias vieran la luz.

3.4.2 La controversia sobre quiénes tienen derecho a ser personas prestadoras de servicios públicos y dónde: La ley 142 de 1994 su decreto reglamentario 421 de 2000.

Como se puede constatar en el capítulo 2, la ley 142 de 1994 materializó las orientaciones de la constitución del 91 en materia de servicios públicos, introduciendo un régimen de prestación en el cual se podían alcanzar principios de eficiencia, cobertura, frecuencia y calidad de la prestación de servicios mediante la libre competencia, es decir motivando el concurso de terceros en busca de ofertas de prestación que le signifiquen al usuario mejoras a menor precio.

En palabras de Carmela Lara de Meza, apoderada del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la controversia suscitada por esta ley frente a los recicladores afirma que

“(…) la Ley 142 de 1994 (…) lo que buscó fue fortalecer la descentralización y estimular la participación del sector privado en las inversiones y prestación de los servicios, racionalizando las responsabilidades sectoriales del orden nacional.

“El espíritu de la Ley en comento (...) buscó incentivar y promover la inversión y participación del sector privado en la prestación de los servicios, racionalizar el régimen tarifario, garantizar la administración transparente de los subsidios, y ejercer vigilancia y control estatal para asegurar la buena gestión de las entidades que prestan los servicios.

De esta forma privilegió figuras licitatorias en las cuales convergían los oferentes, privilegió también a las empresas por acciones como personas prestadoras de servicios públicos; y lo más importante redefinió el rol Estado en este campo, de prestador a garante y regulador, es decir limitó su acción a la generación de reglas de juego para la competencia regulada entre oferentes, para garantizar así la prestación de servicios públicos. De esta ley podría simplificarse las siguientes máximas a manera de narrativas más significativas:

- El mercado organiza y gestiona los servicios públicos con mayor eficiencia y a menor costo que el Estado, de hecho dado que las situaciones monopólicas (estatales) son tan poco eficientes y costosas, se propende por un régimen que asegure en la convergencia y competencia de terceros las mejores alternativas para gestionar lo público.
- Las figuras empresariales son las más adecuadas para constituirse en personas prestadoras de servicios públicos, pues su naturaleza y estructura están hechas para competir en escenarios de mercado.

Este panorama coincide con el análisis que varios autores han hecho sobre esta simbiosis entre Estado y Mercado, teniendo la noción de "democracia de mercado la mayor correspondencia explicativa para esta narrativa mundial:

Según Laidi (1993) en su propuesta de tiempo mundial, "(...) la legitimación de la ideología de mercado y su corolario político la democracia [de mercado], han logrado naturalizar la afirmación de que ambos están orgánicamente asociados al punto en que existe una relación de causalidad entre mercado, desarrollo y democracia. Aún más esta relación se vuelve valorativa en tanto articula la noción de progreso (desarrollo), equidad (mercado fundado en el intercambio) y libertad (democracia)" (Laidi 1993, p.46).

En la democracia de mercado, el Estado ha hecho suyas las demandas y lógica del capital; el estado moderno, asimilado al modelo neoliberal, se ha visto obligado a reducirse en tanto su papel de regulador de relaciones de mercado, deja en privados sus capacidades para cumplir con sus funciones públicas, esta situación lleva a la confusión de las propiedades de la noción de "ciudadano" con las de "consumidor o cliente". Una cita de Held ejemplifica este doble rol cuando afirma que

"(...) los gobiernos deben afanarse por contribuir a la rentabilidad y prosperidad del sector privado: por su propia estabilidad, deben preservar el proceso de acumulación, lo cual significa por lo menos asegurar la compatibilidad de las políticas económicas con los imperativos del sector empresarial y/o de los mercados de capital internacionales... Pues los gobiernos también dependen del sector privado para satisfacer las demandas de los consumidores". (Held 1997, 294)

Explícitamente esta ley y su decreto reglamentario en lo referente a personas prestadoras de servicios públicos (421 de 200), generaron serias restricciones al ejercicio de la población recicladora en todo el país, o en otras palabras "acomodaron" la normativa para privilegiar la participación del a "empresa por acciones" como modalidad de persona prestadora.

Por un lado en su artículo 15 hace un inventario de las múltiples alternativas para ser "persona prestadora de servicios públicos", pero más adelante, mediante otros articulados y en reglamentaciones posteriores de la ley, se generan condiciones y requisitos que hacen que ante la inviabilidad de las demás alternativas, la figura privilegiada para prestar servicio públicos, en particular en contextos urbanos medianos y grandes, sea la Empresa de Servicios Públicos por acciones, prueba de ello es el hecho de que "(...) en sus artículos 17 y 180, exige la transformación de las empresas estatales prestadoras de los Servicios Públicos Domiciliarios en Sociedades por Acciones, quienes atendiendo a la naturaleza estatal o particular mayoritaria de la propiedad, serán clasificadas de acuerdo a la conformación de su capital siendo Empresas Públicas aquellas que cuenten con un capital 100% publico; Empresas Mixtas aquellas que los aportes públicos iguales o mayores al 50% del total y Empresas Privadas como aquellas cuyo capital es igual o superior al 51% del total". (Tabarquino 2011, p.57)

La ley 142 de 1994 estableció como personas prestadora de servicios públicos las siguientes:

Las empresas de servicios públicos. (Que deben entenderse gracias al artículo 17 de esta ley como empresas por acciones, y dependiendo de los porcentajes de participación accionaria de privados, del Estado o de ambos, serán entendidas como Privadas, Estatales, o Mixtas)

Las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos. (También conocidos como productores marginales de servicios públicos; a manera de adelanto esta figura tendrá especial protagonismo en marzo de 2013 cuando se estableció el sistema de registro y remuneración del aprovechamiento en Bogotá)

Los municipios cuando asuman en forma directa, a través de su administración central, la prestación de los servicios públicos, conforme a lo dispuesto en esta Ley. (Pero antes deben demostrar que no es posible prestar mejor el servicio bajo la modalidad de libre competencia, ya por inviabilidad económica, ya por constituirse desde el municipio en la mejor oferta. En otras palabras la prestación directa del municipio se daba como última alternativa en ausencia de posibilidades de rentabilidad en la prestación de servicios públicos.)

Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los períodos de transición previstos en esta Ley.

Las entidades descentralizadas de cualquier orden territorial o nacional que al momento de expedirse esta Ley estén prestando cualquiera de los servicios públicos y se ajusten a lo establecido en el parágrafo del Artículo 17. (Artículo 15 ley 142de 1994)

Y en su artículo 15.4 estableció a “(...) las organizaciones autorizadas conforme a esta Ley para prestar servicios públicos en municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas”. Siendo esta la figura mediante la Cual Constitución de Colombia abrió las puertas a que las comunidades organizadas

participara en la provisión de servicios públicos. Esta modalidad fue Reglamentada por el Decreto Nacional 421 de 2000.

Debido a la realidad organizacional y económica de los recicladores y sus organizaciones, la figura de empresas prestadoras de servicios públicos resultaba inalcanzable; o por lo menos no se constituía en una alternativa si se trataba de competir con los grandes consorcios empresariales de aseo; entre otras cosas porque las reglas de juego de esta competencia (consignadas en pliegos licitatorios) estaban hechas para demostrar la fortaleza económica, tecnológica y política de dichas empresas prestadoras del servicio de aseo en Colombia, como garantes de la buena prestación de servicios públicos a precios razonables, en municipios medios y grandes. Es decir en teoría puede “competir” el que se conforme en esta figura, pero en la realidad solo lo harían quienes cumplieran con las exigencias de los pliegos licitatorios, y esta era la forma más eficiente de garantizar el ingreso de determinados actores empresariales, y la salida de los recicladores, como se constara en la licitación 001 del servicio de aseo en 2002, en Bogotá.

El decreto 421 de 2000, al reglamentar la figura de Organizaciones Autorizadas para prestar servicios públicos, ratificó no solo las exigencias de cumplimiento aplicadas a las empresas de aseo en términos de la garantía de la calidad, continuidad, eficiencia y cobertura de los mismos; sino que además, las figuras de organización autorizada debían constituirse en personas jurídicas sin ánimo de lucro, para prestar servicios en municipios menores (5ª y 6ª categoría), zonas rurales y áreas urbanas específicas (estratos socioeconómicos 1 y 2).

Tras este articulado podría leerse la naturalización de una relación entre los principios de eficiencia, rentabilidad, cobertura y calidad del servicio, y la figura de empresas por acciones; o lo que es peor, la consolidación de un imaginario según el cual “lo comunitario” y “lo estatal”, no tienen capacidad para prestar los servicios públicos siguiendo estos principios. Por ello debían prestarlos en contextos en donde no había posibilidad que las empresas por acciones entraran.

Esto significaba la imposibilidad de los recicladores de ser reconocidos como prestadores del servicio de recolección, transporte de residuos reciclables; peor aún, abría las puertas para criminalizar cualquiera de sus acciones organizadas para prestar servicios en contextos urbanos.

Esta medida dejaba en manos de las organizaciones autorizadas municipios pequeños en donde la producción de reciclables tiende a ser muy pequeña, y de haberla los costos de transporte a centros urbanos para su comercialización harían muy difícil la rentabilidad, sino la sostenibilidad de la labor del reciclador.

El negocio se le entregaba a empresas por acciones, mientras que quedaba restringido a organizaciones autorizadas bajo el entendido de que la baja capacidad técnica y económica de las mismas llevaría a una mala prestación del servicio en las ciudades. Ello queda claramente esbozado en las palabras del apoderado del Ministerio de Minas y Energía, Felipe Márquez Calle, cuando plantea su postura frente a la controversia que generara esta ley con los recicladores:

“Ahora bien, es innegable la racionalidad económica que debe tenerse en cuenta para demandar el artículo, toda vez que si bien dichas organizaciones pueden prestar y suministrar servicios públicos en ciertos municipios menores, zonas y áreas rurales y en áreas urbanas específicas no lo es menos que la cantidad de recursos es demasiado importante para acometer dicha prestación en zonas más amplias a las comentadas, por lo que en la práctica sí se vería efectivamente frustrada la prestación y suministro de dichos servicios a cargo de dichas organizaciones en razón de los criterios de eficiencia, universalidad, y calidad del respectivo servicio.

Esta postura fue entonces compartida y defendida en iguales o similares términos por El Ministerio de Comunicaciones, La Unidad Especial de Servicios Públicos, La Superintendencia de Servicios Públicos, El Ministerio de Industria y Comercio, La Procuraduría General de la Nación, La Empresa de Teléfonos de Bogotá, La Empresa de

Energía Eléctrica de Bogotá, el Departamento Nacional de Planeación, El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

Silvio Ruiz Grisales demandó varios apartes de los artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994, así como el Decreto 421 de 2000, decreto reglamentario del numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

Frente a las restricciones que confinaban a las organizaciones autorizadas a municipios menores, zonas rurales y zonas pobres de la ciudad, Silvio considero que "(...) los apartes demandados violan el derecho a la igualdad de las organizaciones solidarias porque establecen una restricción irrazonable para poder participar en la prestación de los servicios públicos domiciliarios al exigir que sean las sociedades por acciones las que presten este tipo de servicios y limitar la prestación de servicios públicos domiciliarios por parte de formas asociativas distintas de las sociedades por acciones a municipios menores en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas, dejando "al sector solidario los espacios marginales y no rentables," sin que para ello exista una justificación razonable" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 741 capítulo III Demanda)

El demandante argumentaba que si bien es necesario garantizar la calidad, cobertura, universalidad, frecuencia en la prestación de servicios públicos, esta no nace del hecho de que dicho servicio es prestado por una "empresa por acciones", o dicho de otra manera, estos principios no deberían verse afectados si la prestación viene de una "Comunidad Organizada", por tanto el fin que persigue el articulado de la ley 142 y del decreto 421 es legítimo, pero la restricción a organizaciones autorizadas para la prestación como medio para lograrlo no lo es.

Resulta muy importante el argumento del demandante a este respecto pues frente a la narrativa: Empresas por acciones = a eficiencia y calidad en los servicios se antepone otra narrativa que desnaturaliza esta relación, y exige el derecho de las comunidades a organizarse y a prestar servicios públicos, por ello se transcribe completo este aparte de la sentencia C 741 de 2003, correspondiente al argumento esbozado por el demandante:

"Así pues, se sostiene que el medio elegido por las normas acusadas vulnera el derecho a la igualdad porque la limitación que contiene el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y la exclusión que presenta el artículo 17 de la misma norma, no

conducen al fin que persigue la norma. Por el contrario, la limitación referida por el numeral 4 del artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y la exclusión señalada por el artículo 17, (...) conllevan una afectación del fin perseguido por la norma.

“Las normas atacadas no guardan relación de causalidad entre el fin que aparentan proponerse y el medio que utiliza. Nadie ha demostrado que sólo las sociedades por acciones son eficientes. La ecuación sociedad por acciones = eficiencia es insostenible. Hay ejemplos de ello: las Empresas Públicas de Medellín son de capital público y eficientes, mientras que Termorrío era por acciones y fue un fracaso. En realidad el aspecto de la estructura interna del operador del servicio público es un aspecto indiferente a la calidad y cobertura del servicio, motivo por el cual esta discriminación es inútil. Por eso se debe (...) retirar la norma del ordenamiento jurídico.

“Por último, respecto de la relación entre el fin y el medio, se observa que las normas atacadas, son desproporcionadas ya que afectan gravemente importantes valores constitucionales.

“En efecto, el legislador vulnera de manera flagrante la Constitución cuando en aras de una supuesta protección o mejoría del servicio, excluye a varios sectores de la sociedad de la posibilidad de participar en una actividad económica, generando así, además, afectaciones graves de otros valores constitucionales como lo son la especial protección de una población vulnerable, la participación de la comunidad en los asuntos que la afectan y la posibilidad de hacer viable la democracia participativa.

(Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 741 de 2003, Capítulo III Demanda)

De manera más contundente el demandante en nombre de los recicladores, extiende una reflexión sobre la naturaleza de las organizaciones solidarias en la gestión de lo público, como una acción que permitiría remover las barreras de pobreza y vulnerabilidad en que se encuentran; este argumento será retomado más adelante en otras sentencias al referirse a la necesidad de adelantar acciones afirmativas a favor de la población recicladora. Retornando a la idea referida a la defensa de “lo público”:

“En realidad las disposiciones que nos ocupan son privatistas, pues limitan lo público a lo privado, excluyendo al grueso de los ciudadanos. Ello se comprende mejor si se tiene en cuenta que a la tradicional separación entre lo estatal y lo privado se ha venido a sumar un tercer elemento: lo público. Es público aquello que independientemente del carácter estatal o privado del sujeto que interviene, afecta a la comunidad o a una parte importante de la comunidad. Pues bien, los textos que nos ocupan hacen énfasis en lo privado y desprecian lo público, y al público, limitando las posibilidades de participación de éste, no obstante la abundante consagración constitucional de la democracia participativa. Por ello deben ser retiradas del ordenamiento.”

La Corte Constitucional declara exequibles los artículos demandados y la expresión “**(...) en municipios menores, en zonas rurales y en áreas o zonas urbanas específicas**” contenida en el numeral 15.4, del artículo 15 de la Ley 142 de 1994” pero condicionada a que tales organizaciones también podrán competir en otras zonas y áreas siempre que cumplan las condiciones establecidas en la ley” (Sentencia c 741 de 2003, resuelve)”.

En otras palabras, da la razón a Silvio Ruiz como demandante en tanto la figura de organizaciones autorizadas es legítima constitucionalmente hablando, y no debería ser restringida para prestar servicios públicos ni por zona ni por figura organizacional.

Para los intervinientes estatales, la cuestión se enmarcaba en la relación natural entre la figura de empresa por acciones y la capacidad para responder a las exigencias de la libre competencia constitucionalmente buscada como mecanismos para resolver la

eficiencia y calidad en la prestación de servicios públicos. Para los recicladores el debate tenía sentido y se enmarcaba en el hecho de que las organizaciones de recicladores estaban en las ciudades y tenían procesos organizativos de naturaleza solidaria que de una u otra forma estaban inscritos en la gestión de los residuos, y podían proyectarse como prestadores en un escenario futuro, tal y como lo demostraría el tiempo, y la lucha misma de los recicladores..

3.4.3. La exclusión vía las condiciones y requisitos para participar de la gestión pública de los residuos: La licitación pública 001 de 2002 del servicio de aseo en Bogotá.

A manera de antecedente es preciso recordar dos importantes situaciones del contexto: la primera es que en 1994 se realizó la licitación pública que otorgó a cuatro consorcios empresariales, la recolección de residuos y su transporte hasta el relleno sanitario de Doña Juana. Estos contratos fueron prorrogados tres veces hasta llegar a diciembre de 2002 cuando se puso en licitación el servicio de nuevo. La segunda es que en 1997 ocurrió el derrumbe de casi un millón de toneladas en dicho relleno, lo que obligó a la administración a realizar una investigación que presentara un diagnóstico sólido de la problemática de residuos y presentara alternativas a la dependencia que la ciudad tenía frente al único sistema de disposición final; el resultado fue el primer plan maestro de manejo integral de residuos, un documento consultivo que recomendaba incluir en los componentes del servicio el reciclaje. (Tanto los términos de esta licitación como los de esta investigación fueron abordados en el capítulo 2).

El consorcio Fitchner/Cyder responsable de la investigación, así como la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, consultaron a múltiples actores para establecer una ruta de solución frente al problema de los residuos en la ciudad, entre ellos consultaron a las organizaciones de recicladores existentes. Tanto en el proceso de consulta como en apartes del documento final, se manifestó la necesidad de reconocer a los recicladores y su labor dentro del esquema de prestación del servicio público de aseo, pero al publicarse los “términos de referencia” de la licitación, las cosas presentaban un panorama muy diferente.

Es preciso empezar diciendo que esta licitación incluía varias actividades que antes no estaban incluidas en el servicio de aseo. El objeto de dicha licitación era: "(...) seleccionar para cada área de servicio exclusivo -ASE- en que se ha dividido la ciudad, a la persona idónea que en virtud del contrato de Concesión se encargue de la prestación del servicio público de aseo urbano, bajo el esquema de área de servicio exclusivo, respecto de: a. Recolección y transporte (...) de los residuos generados por usuarios residenciales, pequeños productores, y de los residuos ordinarios producidos por los grandes generadores; b. Barrido y limpieza integral de vías, áreas y elementos que componen el amoblamiento urbano público (...); y c. Corte de césped (...) en las áreas verdes públicas del Distrito Capital; así como de las actividades adicionales de: (...) b. Realizar la recolección del material recuperable, mediante una ruta de recolección selectiva, y disponer del mismo en los Centros de Reciclaje y apoyar los programas de reciclaje que señale el Distrito Capital a través de la UESP; y c. Poda de árboles en los sitios y en la oportunidad que les indique la UESP".

Este aparte subrayado indicaba que las empresas de aseo se encargarían de realizar la recolección de residuos reciclables, y refería a la creación de infraestructuras de naturaleza pública denominadas "centros de reciclaje" que recibirían dicho material. Las organizaciones de recicladores analizaron las implicaciones de estas medidas, que no eran otra que el "reemplazo" de los dos primeros eslabones de la cadena de valor del reciclaje, por las empresas de aseo y el Distrito; así las cosas trazaron dos estrategias: La primera, exigir de las autoridades distritales un nicho real y efectivo para los recicladores en el esquema de aseo, que les garantizase su supervivencia y permanencia en la labor; la segunda, tratar de participar en dicha licitación.

Ante la primera exigencia la administración en cabeza de la UESP informó que los recicladores y sus organizaciones tendrían lugar en los centros de reciclaje que se supone entrarían en operación en 2003 y 2004; se haría un proceso de selección que seguiría los procesos legales, y exigiría los requerimientos y requisitos propios de la administración de tales infraestructuras. Se aclaró que tanto estos "centros de reciclaje" como "las rutas de recolección selectiva", harían parte del Sistema Operativo de Reciclaje, siendo este una iniciativa de regularización y ordenamiento del reciclaje en la ciudad.

También se trajo a colación...

“(...) el compromiso de integración de la población internamente desplazada y de recicladores. Los proponentes y concesionarios que resulten seleccionados deben tener en cuenta que el 15% de los operarios que se requieran para la realización de la actividad de corte de césped, deberá ser seleccionado previo el cumplimiento de los procesos de selección que el concesionario señale en su oportunidad, con personas en situación de desplazamiento y recicladores que cumplan con el perfil establecido por el concesionario y escogidos de una lista de elegibles que la Red de Solidaridad Social, para los primeros, y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito Capital, DABS, para los segundos, elaborará y le suministrará al concesionario a petición de este último”. (UESP, Pliego de Condiciones licitación 001, 2002)

No se especificó que ocurriría con los recicladores independientes o con las organizaciones de recicladores que no quedaran incluidas en los “centros de reciclaje”, tampoco hubo respuesta frente a las afectaciones sobre el acceso cierto a los residuos por parte de ellos teniendo como competidores a los operadores del servicio de aseo mediante las rutas de recolección selectiva.

La ARB presentó reparos frente a la pretensión de solucionar el problema a población desplazada, cuando el acceso al reciclaje por parte de los recicladores estaba amenazado por la recolección selectiva de las empresas de aseo, y por tanto estos recicladores serían “desplazados” de su oficio.

Frente a la iniciativa para participar en dicha licitación las organizaciones de recicladores encontraron que desde el mismo Pliego de Condiciones para licitar ya se hacía imposible la participación de los recicladores y sus organizaciones, en palabras de la ARB “(...) en el Pliego de Condiciones de la citada licitación, se establecen requisitos de experiencia, capital, conocimiento y manejo de tiempo que *“prácticamente sólo los actuales operadores podrían cumplir”*, además de no contemplar acciones afirmativas que permitan la participación preferencial de los recicladores de Bogotá” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 724 de 2003, Hechos)

Entre los requisitos contenidos en el numeral 23 del Pliego de Condiciones exigían entre otras cosas, una experiencia mínima de prestación del servicio de aseo en contextos de más de 500 mil habitantes o 125 mil usuarios durante 1 año continuo, y un patrimonio neto de once mil quinientos millones de pesos a 31 de Diciembre de 2001.

El argumento justificatorio era en palabras de la entonces directora de la UESP Luz Stella Cardozo el siguiente:

“Los volúmenes de residuos, número de usuarios, población, extensión, dinámica de crecimiento y evolución de la ciudad, es decir, las condiciones actuales de la concesión vigente y las futuras que sean predecibles, son entre otros, elementos suficientes y vinculantes para solicitar. El sostenimiento del grado de limpieza, la oportunidad con que se presta el servicio y los componentes que involucra, requieren continuidad y garantía de calidad, que sólo pueden ofrecer empresas modernas, con experiencia actualizada y escala adecuada en la prestación del servicio”. [...] “En relación con los requisitos mínimos, encaminados a garantizar la idoneidad del oferente, la entidad tuvo como criterio para su consagración el de tener en cuenta aquello que sea lo mínimo que deba poseer una persona, desde las perspectivas técnica, financiera y jurídica, para proporcionar seguridad al Distrito sobre la persona que los acredite está en disposición de prestar el servicio de manera adecuada y sin ponerlo en riesgo; por lo tanto, la persona que no posea el mínimo requerido no tiene la capacidad suficiente para garantizar una pretensión de las dimensiones requeridas” . (Luz Stella Cardozo Directora UESP 2002, Respuesta a derecho de petición, recibido en la audiencia pública el 18 de diciembre de 2002. Subrayado del autor)

Y ante la sugerencia de la ARB de incluir en la licitación condiciones que exijan a las empresas concursantes vincular a organizaciones de recicladores como medida que

garantice la permanencia de las mismas en el oficio del reciclaje, la UAESP contestó en este mismo oficio:

“Este tema se analizó durante la preparación de los pliegos de condiciones y partimos de dos parámetros, lo que es el factor de selección y lo que ha dicho la jurisprudencia sobre el particular. Los factores de selección son aquellos que siendo objetivos conducen a la escogencia del mejor ofrecimiento, lo cual significa que es la escogencia de la mejor propuesta desde el punto de vista técnico y económico; bajo esa perspectiva un factor que incorpore, pretenda u obligue a los particulares a que se asocien con cierto grupo de personas en aras de obtener un puntaje adicional o mayor no es viable, [...] Segundo, dar puntaje a la firma o proponente que se asocie con empresas de carácter social no es un factor que lleve a que la oferta sea mejor o peor.” (Luz Stella Cardozo Directora UESP 2002, Respuesta a derecho de petición, recibido en la audiencia pública el 18 de diciembre de 2002. Subrayado del autor)

Los criterios económicos y técnicos asociados a la garantía de sostenibilidad y rentabilidad, así como de garantía sanitaria del servicio primaron sobre los demás aspectos integrales de la realidad tan compleja del manejo de residuos en la ciudad; una vez más se constata que los factores promotores de política o “policy drivers” mencionados por Wilson (1997), fueron primordialmente el factor económico y sanitario, que no los sociales y ambientales.

La estrategia de participación en la licitación dio paso a una nueva: las organizaciones de recicladores deciden demandar la licitación misma, para lo cual contaron con el apoyo de profesionales de diferentes áreas:

“Digamos que ahí hay unos antecedentes, el primer antecedente es que estamos hablando de la alcaldía de Antanas Mockus, que como alcalde quiso quitarle a los recicladores el trabajo, lo que él hizo fue, nosotros le presentamos un documento, nosotros

conseguimos un probono de una agencia de desarrollo estratégico que nos regala un probono y hace un análisis del reciclaje en Bogotá y con nuestras palabras dice que vamos a hacerlo así; se lo presentamos al alcalde y él dice que eso está muy bonito, muy bueno para hacerlo pero sin recicladores, y el pretende entregar o entrega un licitación en la que les entrega a las empresas de aseo el trabajo de los recicladores y control total sobre el reciclaje. Nosotros un poco ingenuamente pero también un poco en el anhelo de no desaparecer como sector, participamos de la licitación, nos conseguimos los recursos para participar, porque recuerdo que hasta los pliegos tenían un valor, una cosa que creo es hasta inconstitucional, que una licitación pública; entonces digamos que los requisitos de esa licitación eran tan amarrados, tan cochinos, que prácticamente era una licitación pública hecha a la medida de los que podían ganarla y nosotros participamos, estuvimos en la audiencia, preguntamos y nos dimos cuenta que era una porquería y que teníamos, antes de que se cerrara, demandarla, entonces ahí digamos que tuvimos la osadía de participar en esas audiencias, de recoger la información, de estar pendientes y tuvimos la oportunidad que conocimos un grupos de amigos, una gente muy valiosa, una gente a la que hoy le debemos mucho, digamos que en términos sociológicos uno podría decir "la intelectualidad", cierto?, en ese momento histórico encontramos intelectualidad sensible, entonces ingenieros, abogados, administradores empresas, preocupados por la causa a los que logramos enamorar por esta reclamación y ellos hicieron causa conjunta con nosotros, nos ayudaron a la redacción en términos jurídico, legales y técnicos esas reclamación y metimos la demanda. El papel de nosotros fue convencerlos, acercarlos a la causa, ayudarle n al redacción y discutir con ellos, porque muchas veces Nohra por ejemplo, en representación de la ARB, discutió con los abogados y les decía por ahí no, es por aquí; es que nosotros somos abogados, sí, pero

es q ustedes no son recicladores; y en términos de los jurídico, las necesidades, las vivencias y las broncas que teníamos contra del sistema, permitieron hacer una cosa que fue asequible para los términos de la Corte Constitucional. Entonces la cosa es que ellos nos decían por ejemplo: ustedes van a perder en primera instancia y nos decían que hacer, que van a perder en segunda entonces que hacer, que van a llegar a la Corte entonces que hacer” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Así las cosas, Silvio Ruiz Grisales y la Asociación de Recicladores de Bogotá, -ARB, interpusieron en medio del proceso licitatorio, el 23 de diciembre de 2002, una acción de tutela contra el Distrito Capital de Bogotá, en cabeza de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos UESP, por considerar que dicha entidad desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al trabajo y a la actuación de buena fe.

La primera instancia, representada en el Juzgado 43 Penal Municipal de Bogotá, D.C., niega la tutela mediante por providencia del 13 de enero de 2003. Argumentando que:

- *“(…) es absurdo pretender, como lo indican los petentes, que la Alcaldía Mayor de Bogotá -UESP- en el Pliego de Condiciones, consagre acciones preferenciales a favor de los recicladores de Bogotá que permitan su participación, más aun cuando jurisprudencialmente se ha sostenido que “[e]l Estatuto General de Contratación Pública está llamado a imprimir homogeneidad al procedimiento contractual de las diversas entidades del Estado, con el objeto de asegurar los intereses generales que coinciden con la eficiencia, transparencia y objetividad de la actuación pública. Estas notas exigen que a los proponentes que participan en una licitación se los trate de manera imparcial, vale decir, que respecto de ellos se mantenga el principio de igualdad” (Sentencia T-147/96). (Sentencia T 724 de 2003 ii. Decisiones objeto de revisión e impugnación)*
- *Que era necesario establecer tales condiciones técnicas y financieras apropiadas para la prestación del servicio de aseo, no solo por aspectos relativos a la exigencia de ley, sino porque “(…) la misma ciudadanía cancela una tarifa por recolección, barrido, limpieza, etc., en espera de un servicio de máxima calidad,*

para lo cual se debe contar con la infraestructura necesaria para tal fin” (Corte Constitucional, Sentencia T 724 de 2003 ii. Decisiones objeto de revisión e impugnación)

- Que las acciones afirmativas a favor de esta población se habían resuelto con el compromiso de vinculación de recicladores y desplazados constituyendo el 15% de operarios de corte de césped por parte de las empresas ganadoras.
- Y que pese a los argumentos de los demandantes, su derecho al trabajo no estaba en riesgo pues podrían seguir ejerciendo su labor aun cuando el nuevo sistema entrara a operar.

Silvio Ruiz Grisales y la ARB impugnaron esta decisión, presentando los escenarios de exclusión real que generaría esta licitación, pero su solicitud de impugnación fue negada por el Juzgado 1° Penal del Circuito de Bogotá por providencia del 26 de febrero de 2003. Entre otros argumentos el juzgado considero que es la Ley de Contratación la que contempla los requisitos mínimos para poder licitar, y ello incluye el establecimiento de criterios técnicos y económicos, criterios que no habían sido demostrados por la ARB como demandante.

El trabajo conjunto que desarrollaron los recicladores y los intelectuales, como los llama Silvio, se enmarco en un intercambio de conocimientos y experiencias donde desde los profesionales se construía y fortalecía el componente técnico de la propuesta y desde los recicladores se aportaba experiencia y saberes construidos a lo largo del tiempo. Se constituyó en la única oportunidad de jugar con los leguajes de poder propios del sistema judicial, y hacerle frente a un modelo que configuraba la exclusión de los recicladores y su marginalización extrema.

Ante las dos negativas de la primera y segunda instancia, esta alianza de líderes recicladores, y lo que Gramsci (1967) denomina “intelectuales orgánicos”, cobro su mayor importancia, pues además de la necesidad de interpretar y deconstruir las lógicas desde las cuales respondían tanto el Gobierno como los juzgados, era necesario convencer a aliados estratégicos de la justa causa de las reclamaciones.

Así se pidió a las diferentes organizaciones de recicladores del país que escribieran cartas para enviar a la corte, incluso el defensor del pueblo también se unió a esta cruzada por los derechos y en un ejercicio que sin duda puede calificarse como

transdisciplinario, donde una multiplicidad de saberes técnicos y empíricos se unieron para dar herramientas de peso, se logró llevar el caso a la Corte Constitucional

La Corte Constitucional. Gracias a la solicitud de insistencia presentada por el magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y por la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional seleccionó esta tutela como un caso especial que requería un análisis jurisprudencial. No obstante, al momento de tomar y fallar el caso la licitación 001 de 2002 ya había sido asignada a los 4 consorcios operadores del servicio de aseo por parte de la UESP, la Corte considero que era preciso atender la situación, por no estar de acuerdo con los fallos de la primera y segunda instancia en tanto estos no “protegieron” los derechos de la población en cuestión, y por la necesidad de tomar medidas para prevenir la violación de los derechos de los recicladores en situaciones semejantes que puedan presentarse a futuro. En otras palabras, no se dejó sin efecto la licitación ya asignada no obstante se reconoció la vulneración de derechos anunciada por los demandantes, en términos de:

La licitación implicaba decisiones que involucraban el reciclaje, como lo eran 1) la ruta de recolección selectiva y 2) la disposición del material reciclable en los centros de reciclaje, sin que esto viniera acompañado de medidas que permitirán la participación de la población recicladora en dichos componentes del Sistema Operativo de Reciclaje. Tales medidas no eran “inocuas” e implicaban afectación al trabajo de los recicladores en la ciudad. En palabras de la Corte: “(...) con el tratamiento otorgado por la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos del Distrito de Bogotá se acentúa las condiciones de marginamiento y discriminación social de la población de recicladores, toda vez, que el reciclaje de los materiales sólidos reutilizables quedará en manos de los operadores del sistema, del cual se excluyó a la Asociación de Recicladores de Bogotá”. (Sentencia T 724 de 2003, Del caso Concreto)

La inclusión de población recicladora y desplazados en el componente de corte de césped era del todo insuficiente y no garantizaba la mitigación de los efectos del desplazamiento de labor al que se verían abocados los recicladores.

El fallo pese que se daba sobre un hecho cumplido, fue fundamental en la lucha de los recicladores, y se convirtió en piedra angular de los casos que estaban por venir; por ello se transcribe en su totalidad. La Corte resolvió:

Primero.- DECLARAR carencia actual de objeto por hecho superado en la acción de tutela impetrada por Silvio Ruiz Grisales y la Asociación de Recicladores de Bogotá – ARB, representada legalmente por Nohora Padilla Herrera, contra el Distrito Capital de Bogotá – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.

Segundo.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado 43 Penal Municipal de Bogotá y el Juzgado 1° Penal del Circuito de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela impetrada por Silvio Ruiz Grisales y la Asociación de Recicladores de Bogotá – ARB, representada legalmente por Nohra Padilla Herrera contra el Distrito Capital de Bogotá – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.

En su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de los actores. Con base en los argumentos expuestos, abstenerse de impartir orden para proteger los derechos invocados como vulnerados, como quiera que se está en presencia de un hecho superado al momento de proferir la presente providencia.

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

Cuarto.- SOLICITAR a la Procuraduría General de la Nación que vigile el cumplimiento de la parte de subcontratación que les corresponde a los recicladores de Bogotá, conforme al numeral 26 del Pliego de Condiciones de la Licitación No. 01 de 2002, adelantada por la Unidad Ejecutiva de Servicios

Públicos del Distrito Capital de Bogotá. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T -724 de 2003, Resuelve)

La tercera medida de este fallo la Corte establece la exigencia a las autoridades distritales de desarrollar acciones afirmativas a favor de la población recicladora, bajo el entendido de que son población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y el Estado tiene especial responsabilidad en la generación de procesos que permitan a estas superar de manera permanente tales condiciones.

Ello remite a un reconocimiento que sería significativo en la relación entre el Estado y los recicladores. Si antes, en particular en las décadas del 80 y 90, los recicladores eran víctimas de la persecución policial y la invisibilidad gubernamental, tal y como señala el Estudio Nacional de Reciclaje (2010); ahora debían ser considerados “sujetos de especial protección del Estado”; y dada su condición de pobreza y vulnerabilidad debían ser beneficiarios de acciones afirmativas, entendidas estas como “(...) todo tipo de medidas o políticas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación, con el fin de conseguir una mayor igualdad sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades”³¹

Ello implicaba la exigencia al gobierno distrital de, por un lado “conocer” y caracterizar a esta población, para diseñar las políticas que pudieran ser entendidas como acciones afirmativas. Y por otro, empezar a cambiar el esquema del servicio público de aseo, incorporando componentes de reciclaje que fueran el resultado de discusión con esta población. Por otro lado el aparte del mismo numeral referido a la de acciones afirmativas “(...) 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

³¹ Al respecto ver la Sentencia C – 371 de 2000, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz. Un tratamiento sistemático del tema puede verse en: Las estrategias de la Igualdad, la discriminación inversa como medio de promover la igualdad, por Macario Alemany, en Isonomía No. 11, octubre de 1999, Universidad de Alicante, España. Citado en la Sentencia T 724 de 2003

condiciones reales de igualdad y de dar cumplimiento a los deberes sociales del Estado”, remite al derecho de los recicladores a permanecer en su labor, derecho que será desarrollado a un mayor nivel por la sentencia T 291 de 2009.

3.4.4. 2002/2003: dos años de implementación radical de un modelo de aseo excluyente de los recicladores.

Los recicladores no solo debieron hacer frente a las dos controversias anteriormente presentadas, y que culminaron con la sentencia C 7421 de 2003, y T 724 de 2003; otros sucesos de política pública simultáneos afectaron su trabajo, y de manera correlacionar permitían “afirmar” que se estaba consolidando un modelo de reciclaje sin recicladores.

“En este marco y en medio de un proceso equivalente, desde la ANR y la ARB se dio el desarrollo para la sentencia T 741 del mismo año 2003 [...] Esta sentencia también estuvo enmarcada en la oposición por parte de un leviatán conformado por el estado, las empresas públicas de aseo y las empresas privada, todas al unísono contra la exigencia de los recicladores” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Entre las medidas mencionadas estuvo el acuerdo 79 de 2003 mediante el cual, el Concejo de Bogotá adoptó el código de policía de Bogotá. Esta normativa, en su artículo 84 numeral 5, definió que: “(...) la actividad del reciclaje no podrá realizarse en espacios públicos ni afectar su estado de limpieza. Quienes realicen las actividades de recolección de residuos aprovechables y de su transporte a sitios de acopio, bodegaje, de pre transformación o transformación, deberán hacerlo sin afectar el ambiente y con pleno cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por las autoridades competentes.”

Esta normativa no podía ni pretendía garantizar la adecuada separación de los residuos por parte de los generadores, en cambio indirectamente si condicionaba a los recicladores a no realizar la fase de recuperación de residuos; lo que de plano imposibilitaba su labor, o de hacerla, la criminalizaba.

Este aparte resultó en prohibiciones y persecución esporádica de la policía a los recicladores; acciones de concertación entre líderes recicladores, el gobierno distrital y la policía fueron recurrentes y necesarias, discutiendo el significado y las implicaciones de esta prohibición, y su contravía con relación a las exigencias contenidas en la sentencia T 724 del mismo año. De tal forma que la normativa fue ejecutada parcialmente, terminando por ser lo que Ostrom (2005) denominó una política formal en no uso.

En 2002, también fue expedido el decreto 1713, encargado de reglamentar la operatividad del servicio de Aseo en Colombia; como se presentó en el capítulo 2.2.2.9 de este documento, en el artículo 28 del decreto se asignó la propiedad de los residuos por cesión a las empresas de aseo, brindadores así un mecanismo para criminalizar la labor del reciclador; este caso, como se verá más adelante, determinó un debate en el que aún quedan zonas grises. Este mismo año el Código Nacional de Tránsito determinó la “erradicación” de los vehículos de tracción animal, de las ciudades de Colombia, tema que se abordará a continuación.

Digamos que aquí hay una cosa que dicen que nosotros hilamos muy fino, pero a nosotros nos gustó hilar fino había una confabulación del estado colombiano para sacar a los recicladores del escenario, porque es que es muy coincidencial que el 2002 sea un año en el que sale una licitación donde Antanas Mockus le quiere entregar las rutas del reciclaje a los empresarios del aseo, sale un código de policía que prohíbe el esculcar los residuos en el espacio público, sale un código de transporte que prohíbe la circulación de vehículos de tracción humana y animal, para nosotros eso no es coincidencia, es dirigido y pensado, eso fue en el 2002 (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

3.4.5. Los recicladores, sus medios de acarreo y la movilidad en la ciudad moderna: El Código Nacional de Tránsito del año 2002 y las normas que le sucedieron.

La movilidad en la ciudad “moderna” y el uso de medios de acarreo de tracción humana y animal propios de los recicladores, han sido motivo en controversia. Dichos medios de acarreo tipificados en el capítulo 3.3.2, son un productos histórico en el que se entrecruzan factores como la precariedad material y la pobreza económica, la creatividad, la pervivencia de tecnologías propias de la ciudad y el campo de hace un siglo, nuevas tecnologías productor del “bricolaje”. El discurso legal ha contrapuesto el derecho a la libre circulación, e implícitamente el derecho a hacer la labor del acarreo de residuos reciclables (en este caso), para los carreteros, contra el derecho a la movilidad urbana, que emulando grandes ciudades ha fijado como velocidad promedio en las principales vías de las ciudades 60km/h. Esta controversia ha tenido varios capítulos, pero quizás el más importante ocurrió en 2002, e hizo parte de esta lectura que Silvio Ruiz hace respecto a la red de políticas que restringían (sino acababan) la recuperación de residuos sólidos reciclables hecha por los recicladores.

A través de la Ley 769 de 2002, se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre; en su Artículo 98, esta ley el código exigía la “erradicación” de los vehículos de tracción animal.

Concretamente decía que: “En un término de un (1) año, contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley, se prohíbe el tránsito urbano en los municipios de Categoría Especial (municipios con población superior a los 100.001 habitantes) y en los municipios de primera categoría del país (aquellos de población superior a los 500.001 habitantes), de vehículos de tracción animal. A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal.

"Parágrafo 1°. Quedan exceptuados de la anterior medida los vehículos de tracción animal utilizados para fines turísticos, de acuerdo a las normas que expedirá al respecto el Ministerio de Transporte.

"Parágrafo 2°. Las alcaldías municipales y distritales en asocio con el SENA tendrán que promover actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de los vehículos de tracción animal."

Los argumentos centrales para esta prohibición según el Ministerio de Transporte de entonces, subyacen en la necesidad de contar con sistemas de movilidad eficiente en contextos urbanos como lo son los municipios de categoría especial, en los cuales según el Código de Transito se establece un límite de 60km/h para los vehículos que transiten por sus vías, siendo esta condición, incumplible para los vehículos de tracción animal. Y por otro evitar por un lado las externalidades derivadas de estos medios tales como excrementos en las vías, trancones; y por otro el maltrato que estos animales recibían por parte de los carreteros.

Este último argumento se sustentaba en las afirmaciones de la Asociación Defensora de Animales ADA, quien tenía el siguiente concepto:

"(...) estos vehículos generan un grave riesgo para la sociedad porque provocan caos vehicular, accidentes de tránsito y afectan la salud pública, en la medida en que cuando los animales utilizados para halar las carretas se enferman, son vendidos a mataderos clandestinos que comercializan la carne en sectores populares de la ciudad.[...] Del mismo modo, el excremento de los animales produce contaminación ambiental, sin contar con el maltrato al que son sometidos los semovientes, el cual se encuentra profusamente documentado en los archivos de la asociación interviniente y que dejan constancia de golpizas inclementes contra los mismos, el empleo de animales enfermos, viejos o en estado de preñez, la exigencia de jornadas extenuantes de trabajo y el descuido tanto físico como médico al que son sometidos." (Constanza Moreno Acero, Presidenta en 2002 de la Asociación Defensora de Animales)

La mayoría de intervinientes estatales la cuestión se enmarcada y tenía sentido en términos de Yanow (2000) desde el principio de movilidad en contextos urbanos modernos. Mientras que desde las organizaciones de carreteros la cuestión en debate tenía sentido desde el derecho al trabajo y la existencia tradicional de un medio de acarreo que sustentaba una labor.

Es así como el ciudadano José William Espinoza Sánchez, demandó dicho artículo argumentando que había un reconocimiento legal previo a los vehículos de tracción animal consignado en el Artículo 19º. Del Decreto 1344 de 1970 – que fuera modificado mediante la Ley 33 de 1986, cuando reconoce dentro de las clases de licencias conducción una creada exclusivamente para conducir vehículos de tracción animal. Dice además que solo se visibilizan las situaciones problemáticas derivadas del uso de estos vehículos pero no el empleo y sustento que esta actividad genera, y argumentó que ni el tiempo, ni los recursos ni la preparación municipal son suficientes para cumplir el plazo de erradicación de estos vehículos y generar acciones sustitutivas.

La Corte Constitucional acogió el argumento del demandante desde la perspectiva de la violación al derecho al trabajo, argumentando que la redacción original del artículo de dicha ley

“(…) no se limita a restringir el derecho a usar este tipo de transporte sino que dispone su 'erradicación' de las vías de todos los municipios de primera categoría y de categoría especial. [...] Nuevamente, la naturaleza desproporcionada de la disposición surge de que se le prohíba a los propietarios y conductores de estos vehículos, no sólo conducirlos por las vías urbanas de los municipios de categoría especial y de primera categoría, sino explotarlos económicamente y, por ende, aprovecharlos como instrumento de trabajo, sin consideración al hecho de que el peligro para la seguridad vial que tal explotación económica implica no es ostensible ni inminente en todas las vías de los municipios mencionados. [...] La erradicación de esta modalidad de transporte, que no sólo afecta el derecho a la libre circulación, tiene repercusiones en el derecho al trabajo de quienes viven de manejarlos, por lo que bien puede decirse que, en su caso, el núcleo esencial de tal derecho trabajo ha quedado seriamente afectado.” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 355 de 2003, Estudio de la disposición acusada a la luz de los cargos de la demanda)

Siguiendo esta argumentación, pero reconociendo la necesidad de regular este medio de transporte y prevenir las externalidades de su uso la corte dictaminó:

Declarar INEXEQUIBLES las siguientes expresiones del artículo 98 de la Ley 769 de 2002: "Erradicación de los"; "contado a partir de la iniciación de la vigencia de la presente ley", y "A partir de esa fecha las autoridades de tránsito procederán a retirar los vehículos de tracción animal." (Sentencia c 355 de 2003, Segunda resolución)

“Declarar EXEQUIBLE el resto del artículo 98 de la Ley 769 de 2002, bajo el entendido de que la prohibición a que se contrae la norma se debe concretar, por las autoridades municipales o distritales competentes, a determinadas vías y por motivos de seguridad vial, y que la misma sólo entrará a regir siempre que real y efectivamente se hayan adoptado las medidas alternativas y sustitutivas previstas en el párrafo 2º del artículo 98 de la ley antes citada, en el respectivo distrito o municipio”. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia c 355 de 2003, Tercera resolución)

Si bien esta sentencia no estaba dirigida de manera directa a población recicladora, era un hecho el que la carreta de tracción animal, constituía, y constituye en muchos municipios, uno de los principales medios de acarreo de los recicladores, por ello su importancia en este debate de controversias.

Esta sentencia al igual que la T 724, se estaba exigiendo la generación de acciones de “equilibrio” por parte del gobierno frente a las desigualdades de ciertos sectores sociales, antes de aplicar normas punitivas, lo cual se constituiría en criterio e indicador para futuras medidas que afectarían, en particular a la población recicladora.



Fotografía: Federico Parra

De manera simultánea, en 2002 fue expedido el decreto nacional 1713, mediante el cual se reglamentaba la prestación del servicio público de aseo; como se pudo constatar en el capítulo 2.2.2.9 Decreto 1713 de 2002, este decreto incluyó por primera vez regulaciones e incentivos para el tema de aprovechamiento. En lo que compete a la controversia sobre el medio de acarreo, este decreto aportó una sutil restricción. En el capítulo III referido a la recolección contenía un artículo, el número 3; en él definía que:

“El servicio de recolección de residuos aprovechables, y no aprovechables se prestará de acuerdo con el PGIRS, en las frecuencias y horarios establecidos por el operador del servicio y consignados en el contrato de condiciones uniformes”.

Para entonces la condición de Persona Prestadora del Servicio Público de Aprovechamiento ajustada a la realidad de los recicladores no estaba reglamentada, o en otras palabras, los requisitos como el Contrato de Condiciones Uniformes (y sus implicaciones) o el Catastro de Usuarios, eran los mismos que se le pedían a las empresas de aseo, y que resultaban bastante difíciles de alcanzar por parte de los recicladores y sus organizaciones.

Más adelante el mismo capítulo del decreto, el artículo 33 le exigía a las personas prestadoras del servicio el establecimiento de las macro rutas y micro rutas que deben seguir cada uno de los vehículos recolectores en la prestación del servicio, de acuerdo con las necesidades del servicio y cumpliendo con las normas de tránsito. Estas rutas deberán cumplir con la eficiencia en la asignación de recursos físicos y humanos para lograr la productividad propia de un servicio competitivo. Es preciso reiterar que la expedición de este decreto y la expedición del código nacional de tránsito estuvieron separados por pocos meses, son realmente contemporáneos, y en ese sentido, se estaba dando desde las normas de tránsito una restricción concreta de circulación a las carretas de caballo o vehículos de tracción animal.

Para confirmar que efectivamente la directriz sobre movilidad y reciclaje no estaba concibiendo las formas en que tradicionalmente los recicladores acarreaban los residuos reciclables recuperados, el decreto 1713 en el capítulo VII denominado Sistemas de Aprovechamiento de residuos sólidos, contenía el artículo 77. *Recolección y transporte de materiales para el aprovechamiento* que en su numeral 3, definía que “El transporte [de residuos aprovechables] debe realizarse en vehículos motorizados cerrados y debidamente adecuados para tal fin”.

Casi de manera inmediata, la Secretaría de Movilidad de Bogotá expidió el Decreto Distrital 510 de 2003, con el objetivo de “regularizar el uso y circulación de los vehículos de tracción animal”. En dicho decreto no se incluía artículo alguno que trazara una ruta de sustitución. El decreto definió los horarios de tránsito y los tipos de vía en los que podían circular estos vehículos de tracción animal:

“(…) al tenor del artículo 96 del Acuerdo 79 de 2003 del Código de Policía los vehículos de tracción animal no podrán transitar en las horas pico o por vías muy congestionadas ni efectuar cargue y descargue sobre vías arterias. En cumplimiento de lo señalado, los vehículos de tracción animal no podrán transitar en las vías de la ciudad durante las horas pico, esto es desde las 07:00 horas hasta las 09:00 horas en la mañana y desde las 17:00 horas hasta las 19:00 horas en la tarde.” (Decreto Distrital 510 de 2003)

Por supuesto estableció las multas y sanciones que se aplicarían por el incumplimiento de estas normas. Es necesario retomar las palabras de un funcionario de la secretaria de Distrital de Movilidad, quien afirmó respecto a este decreto que era "... preciso que la regularización de la circulación de estos vehículos resulte en su desaparición en tanto son agentes de traumatismo en la movilidad y de contaminación y mala ocupación del espacio público". (Registro fílmico del autor)

De no ser por la exigencia de la sentencia C 355 de 2003, la actividad de los carreteros, y en particular la de los recicladores-carreteros habría sido "erradicada" vía la restricción de uso de dicho medio de acarreo. La narrativa ligada a los problemas derivados del uso de la carreta de caballo en contextos urbanos no cambió, pero debió ceder ante una meta-narrativa asociada al derecho al trabajo y al mínimo vital por parte de esta población, sumada a la responsabilidad del Estado frente a su garantía, concretamente a la ruta de sustitución de estos medios de acarreo por otros afines a las necesidades de movilidad de la ciudad, de tal forma que el Estado no tuviese por argumento la contraposición de los derechos de una minoría frente a los derechos de la sociedad, al contrario, debía garantizar los derechos de todos.



'ESTAMOS DISPUESTOS a cumplir las normas con tal de que nos dejen trabajar', dice Miriam Sánchez, una mujer que solo encontró trabajo en la venta de estas cajas de madera.

Claudia Rubio / EL TIEMPO

Fotografía: Claudia Rubio³²

En este aparte es importante reconocer la labor de Rosalba Rodríguez, recicladora, quien además asumió el liderazgo de la lucha de los carreteros como, constituyéndose en el rostro visible de la exigencia de derechos de esta población. (Ver Sustitución de Vehículos de Tracción Animal, Bogotá 2014: <https://youtu.be/qt73Lu7bF5Q>)

Pero como afirma Roe (2006) las metanarrativas de hoy se constituyen en las narrativas (hegemónicas) de mañana, a ser problematizadas por nuevas contra narrativas en el futuro. Y fue así que, siendo la sustitución de vehículos de tracción animal por parte de las autoridades municipales la nueva narrativa, la polarización y controversia habría de surgir respecto a “qué significa la sustitución”.

En 2010 se expide la el decreto 1666, “Por el cual se establecen medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal”. En este decreto se establecía en su Artículo 1 que la sustitución se haría por “vehículos automotores clase motocarro homologados para carga liviana hasta de 770 kilogramos de capacidad...” Y más adelante en el artículo 4, numeral 3, solicitaba que los municipios adelantaran “...programas de capacitación en técnicas de administración y desarrollo de empresas, negocios y manejo de cargas livianas”.

¿Qué significaba el “manejo de cargas livianas”? ¿Qué implicaciones tendría esta medida en la operatividad de la labor de los recicladores?

La ciudad de Medellín se había adelantado al decreto 1666 de 2010, y en 2009 fue pionera en la implementación de la sustitución de vehículos de tracción animal por moto cargueros, y la consecuente transformación de las características de la labor de

³² Vía libre para los zorreros, Aquellas familias de un caballo de fuerza, es decir, quienes viven de manejar un vehículo de tracción animal (zorra), recorrieron ayer las calles bogotanas con cierto aire de tranquilidad, después de saber que un fallo de la Corte Constitucional les permitía ejercer su oficio, con algunas salvedades. En Diario El Tiempo 9 de mayo de 2003

quienes habían participado de esta sustitución³³. De esta forma enseguida el decreto fue expedido, Nohra Padilla en su rol de directora de la ARB, y Rosalba Rodríguez como abanderada de la lucha de los carreteros, decidieron observar directamente la experiencia de Medellín y hablar con los beneficiarios de dicho programa.

Del resultado de esta visita y de los debates mismos con líderes y bases sociales de carreteros, se concluyó que el moto-carguero podía ser útil en determinados contextos urbanos pero no en todos, el factor topográfico de las ciudades era determinante para establece su funcionalidad de acarreo. Por ejemplo en ciudades montañosas el moto carguero no tiene la capacidad para acarrear el peso propuesto ascendiendo una pendiente. El otro nuevo factor a discutir lo constituyó la necesidad de tener alternativas para los carreteros adultos mayores, para quienes el moto-carguero no representaba una opción viable.



Fotografía: Nohra Padilla

Las posturas concertadas entre las organizaciones de recicladores y la de carreteros fueron fundamentales en las negociaciones sucesivas con la administración distrital, y hay que reconocer que estas no fueron nada fáciles. En palabras de Nohra Padilla:

³³ En Medellín cambian las ‘zorras’ por los motocarros, Veintiún cocheros o ‘zorreros’ de Medellín, que se dedicaban a transportar escombros, principalmente, oficializaron el martes su decisión de pasar de los caballos a los motocarros impulsados por motor. Diario El Tiempo 23 de julio de 2009

“La situación llegó a que teníamos a varias sentencias acumuladas todas en favor de nuestro trabajo que además les pone un plazo, por ejemplo la de sustitución de vehículos de tracción animal por decir algo se culminó el plazo en 2011, el Samuel Moreno no hizo nada porque no le interesaba, no voy a negocio a eso, después viene el Petro y de todas maneras él dijo no, vamos a sustituir pero por la misma vaina que hizo Medellín, unos motocargueros y nosotros estábamos dando la guerra, es que yo no vendo ni chitos, ni papas fritas ni ponquesitos, a mí me tienen que dar algo equivalente a lo que yo tengo que es una zorra que me cargue mil kilos; no te imaginas la guerra tan “hijueputa” que nos dimos con el Petro para que entendiera que finalmente no era de su bolsillo que tenía que pagar el carro...nosotros queremos una sustitución de un vehículo que haga lo mismo que nuestras carretas, y la otra cosa es que le obligaron a hacer un censo y pues si son 1000 son 1000, o si son 5000 son 5000 y no 200 se cogen lo de 5000, es uno por uno porque para eso es un censo. La pelea ahí fue terrible. Resulta que el último plazo para que los alcaldes no cayeran en desacato de esa ley era el periodo de Petro, ni siquiera el periodo, ese año, el 2012, el último plazo era ese y si no los alcaldes tenían que ir a la cárcel. Entonces pídale le tocaba a él resolver el asunto” ” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

De esta forma se logró que en 2012 fue expedido el decreto nacional 178 de 2012, mediante el cual se establecían las medidas relacionadas con la sustitución de vehículos de tracción animal. Y que acogía estas preocupaciones del gremio, las cuales se vieron reflejadas en su articulado como se constata a continuación:

Artículo 1°. Autorizar la sustitución de vehículos de tracción animal por vehículos automotores debidamente homologados para carga, para facilitar e incentivar el desarrollo y promoción de actividades alternativas y sustitutivas para los conductores de vehículos de tracción animal.

En cumplimiento de la adopción de medidas alternativas y sustitutivas, los alcaldes de los municipios de categoría especial y de los municipios de primera categoría del país podrán desarrollar programas alternativos de sustitución que no necesariamente obliguen la sustitución de un vehículo de tracción animal por otro vehículo automotor. (Subrayados no incluidos en el texto).

A nivel distrital se expidió en 2013 el Decreto Distrital 040: “Por el cual se implementa el Programa de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal en Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”. Este fue complementado por la adopción de una base de datos consolidada derivada del censo de carreteros, proceso que le significó al distrito un gran esfuerzo ante las dificultades de cierre y monitoreo. La UAESP realizó reservas presupuestales que permitieron atender a los recicladores que utilizaban la carreta de caballo como medio de acarreo. Mediante la Resolución 026 de 2013: se definieron las alternativas de sustitución, siendo estas:

- La sustitución uno a uno, previa entrega de carreta y caballo, por un vehículo motorizado equivalente en precio a 24 millones de pesos, lo que equivalía promedio a un vehículo de una tonelada máxima de carga
- la asociación de dos o más carreteros para una sustitución colectiva, consistente en un vehículo de mayor capacidad de carga; así por ejemplo, tres carretas y sus respectivos caballos, equivalían a un vehículo de 72 millones y 3 toneladas promedio de carga



Fotografía Federico Parra.

- La sustitución por capital semilla previa formulación de plan de negocios.
- Aporte a cuota inicial para vivienda

Se establecieron estrategias para atender a los caballos recogidos.



Ilustración 20 Campaña Adopta a un caballo amigo.

Fuente: Secretaría de Movilidad 2013. En

<http://www.movilidadbogota.gov.co/?sec=457>

Según el 37vo informe del proceso, a diciembre de 2015, 2892 carreteros habían sido beneficiarios del proceso, siendo las alternativas de sustitución las presentadas en la siguiente grafica:

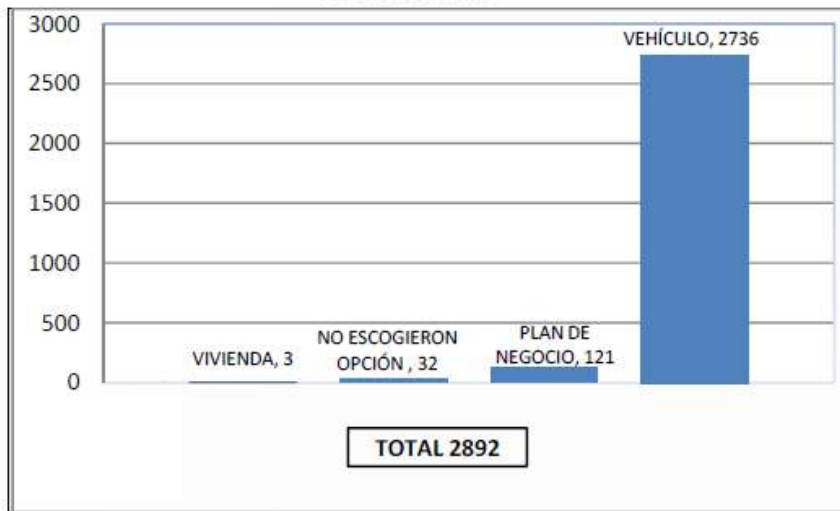


Ilustración 21 Alternativas escogidas por los carreteros.

Fuente: Trigésimo séptimo informe de avance, sustitución de vehículos de tracción animal, Compilado por la Secretaría Distrital de Movilidad, Subsecretaría de Política Sectorial, Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios. Diciembre 30 de 2015. Pg 19.

Como señala Rosalba, los logros de este proceso son significativos, y es un ejemplo no solo de incidencia, sino también de concertación de políticas; ella resalta la importancia de ser reconocida ahora favorablemente por la sociedad gracias a la herramienta de trabajo que utiliza, cuando antes era discriminada por el uso de carretas de caballo³⁴.

No obstante varias dificultades han emergido y son materia de debate y discusión en la actualidad:

- Las multas por transgresión de las normas de tránsito y la capacidad real de los carreteros para cubrir las: a diciembre de 2015 498 carreteros tenían multas menores a un millón y de 24 personas que debían más de 5 millones de pesos.
- La inclusión de carreteros que manifiestan no haber sido incluidos en el proceso: a diciembre de 2015 se habían interpuesto 308 tutelas en este sentido,
- Y por supuesto las nuevas exigencias de un vehículo automotor: impuestos, repuestos y mantenimiento entre otros

³⁴ Ver: Sustitución de Vehículos de Tracción Animal – Bogotá 2014 <https://youtu.be/qt73Lu7bF5Q>

La sustitución no estuvo articulada a ningún esquema de operación diferente a los preexistentes propios de recicladores y carreteros; no hay información recabada sobre los impactos que la introducción de estos vehículos tuvo en las dinámicas territoriales y de recolección de residuos de parte de los recicladores; se recuerda que según esta investigación las tecnologías de recolección inciden significativamente en la cantidad efectiva de residuos recolectados así como en las áreas de recolección misma.

3.4.6 La propiedad de los residuos: decreto 1713 de 2003

Este es quizás uno de los temas de mayor controversia frente a la política pública, remite no solo al tema de propiedad de los residuos, sino al de la naturaleza misma del servicio de aseo. ¿Qué es lo público del servicio? Es el residuo (que en el caso del reciclaje tiene un valor comercial), es el área limpia que se disfruta una vez recogido, o es la recolección, el transporte y los efectos del enterramiento controlado. Sobre este particular aun hay posiciones encontradas.

En 2002, con la expedición del decreto 1713 la controversia se exacerbó. Dicho decreto en su artículo 28 decía:

Propiedad de los residuos sólidos en sitio público. Todo usuario del servicio público de aseo, cede la propiedad de los residuos presentados al Municipio o Distrito, según sea el caso, en el momento de ubicarlos en el sitio público establecido para hacer la respectiva recolección.

A menos que la entidad territorial determine lo contrario, se entenderá que dicha entidad cede la propiedad a la persona prestadora del servicio de aseo o de las actividades complementarias.

De allí se podían entender varias cosas:

La primera de ellas es que el productor de los residuos era propietario de los mismos hasta disponerlos en espacio público.

La segunda de ellas era que una vez allí, se convertían en propiedad del municipio o Distrito, y este a su vez cedía la propiedad a las personas prestadoras del servicio de aseo.

La tercera era que la responsabilidad por cualquier práctica diferente a la disposición de los residuos para ser recolectados por el servicio de aseo, era del productor en calidad de propietario de los mismos, esta responsabilidad incluía lo que pudiera resultar de entregarlos a “personas no autorizadas” (artículo 29 d 1713 de 2003)

La cuarta era que cualquiera que extrajera los residuos de las bolsas de basuras dispuestas en el espacio público estaba robando al gobierno municipal o distrital, o en su defecto a las empresas de aseo.

La asociación nacional de recicladores y la ARB se movilizaron para denunciar los efectos de esta normativa, que bien podría estar asociada a las normativas antes señaladas de restricción de la labor del reciclador. Esta vez estrategias de hecho y comunicación acompañaron la resistencia frente a este exabrupto, hasta que finalmente lograron que se corrigiera mediante la expedición del decreto 1505 de 2003 el cual derogó este artículo 28, pero sin referirse al tema.

Según el concepto jurídico de la Beatriz Elena Cárdenas casas, en calidad de Jefe oficina Asesora Jurídica – UESP (2006), cuando el propietario de los residuos los deposita en espacio público por convicción, estos dejan de ser de ser bienes propios para pasar a ser “res derelictae” (o cosas abandonadas). En este orden de ideas según la calificación doctrina propia del derecho de bienes, implica que la titularidad de los bienes que son abandonados no es de nadie, sino de aquél que los toma. Pero advierte que: “En el caso objeto de análisis, vale la pena sin embargo indicar, que en estricto sentido no pueden ser tomados por cualquiera pues, el modelo de gestión del servicio de aseo en Bogotá D.C. contiene unas reglas según las cuales la actividad de recolección le corresponde exclusivamente al prestador del servicio habilitado para hacerlo en un área determinada”.

En ese momento, si este concepto jurídico hubiese sido aceptado, entonces también habría sido cierta la tesis según la cual los recicladores al ejercer su labor atentaban contra los derechos de propiedad sobre los residuos por parte de las empresas de aseo.

El Ministerio de Vivienda ambiente y desarrollo territorial mediante concepto 26935 de 2008 se pronunció sobre el tema a propósito de una consulta que se le hiciera respecto a la propiedad residuos sólidos y el derecho de uso del biogás producido en el relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo. Este pronunciamiento tiene el concepto que expidiera el Consejo de Estado a través de la Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, a propósito de la derogatoria del artículo 28 del decreto 1713.

El Ministerio trae a colación la relación de “responsabilidad” del gobierno municipal frente a la recolección del residuo, o en su defecto frente los efectos sanitarios públicos que su no recolección genere; desde esta reflexión sugiere que la propiedad de los residuos estaría establecida en los acuerdos propios que los gobiernos municipales hayan o no establecido con las personas prestadoras del servicio de aseo para garantizar el área limpia.

A juicio del autor, la superación de la controversia habría de darse en 2011 y 2016 vía Corte Constitucional, cuando mediante el auto 587 de diciembre de 2015; en su numeral 11 el auto se refiere al esquema de recolección de basuras y aprovechamiento en indica que

“(…) independientemente del modelo que se adopte, se deben cumplir con las ordenes y criterios contenidos en las providencias que sobre este asunto han sido proferidas [...] Entre los aspectos más importantes se encuentran la garantía del acceso cierto y seguro al material aprovechable como derecho de los recicladores, la defensa de su trabajo y el principio de progresividad [...] Por consiguiente, cabe resaltar que los modelos de prestación del servicio público domiciliario de aseo no son un fin en sí mismo, lo que conduce a entender que cabe su visión como instrumentos para materializar las acciones afirmativas que han sido adoptadas por esta corporación” (Corte Constitucional de Colombia, Auto 587 de 2015, numeral 11,).

Desde esta perspectiva no se puede atribuir derechos de propiedad sobre los residuos, pero el gobierno debe garantizar el acceso cierto a los mismos por parte de los recicladores.

3.4.7 El derecho a trabajar confrontado con el derecho a medio ambiente sano: ley 1259 de 2008

En diciembre de 2008, en sesión extraordinaria fue aprobada la ley 1259 conocida como la ley del comparendo ambiental; esta normativa tuvo por objeto "(...) crear e implementar el Comparendo Ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas"³⁵.

Y como ruta para lograr la transformación de hábitos se propuso:

- 1) Identificar e inventariar las 18 conductas cotidianas más nocivas de mal manejo de los residuos;
- 2) La definición de la población sujeto de política del comparendo ambiental;
- 3) El establecimiento del tipo y gradualidad de las sanciones;
- 4) la definición de los responsables del monitoreo e imposición de las sanciones y finalmente
- 5) el establecimiento de tiempos y condiciones para su reglamentación municipal y seguimiento.

³⁵ Artículo 1. Ley 1259 de diciembre de 2008. Congreso de la República de Colombia

Esta ley nace ante la constatación de la inoperancia de “otras” normativas que buscando transformar los hábitos cotidianos de manejo de residuos de los colombianos, no lo habían logrado hasta ahora, ya por falta de un componente de monitoreo que permitiera individualizar la responsabilidad de los mismos, ya porque habiéndolo, este no acarrearía ninguna sanción.

En palabras de los responsables de esta ley, esta es la importancia y la necesidad de la misma:

Según el Representante liberal a la Cámara por Risaralda, Juan Carlos Valencia, ponente de la Ley "(...) hay que cambiar de actitud y para esto es el Comparendo Ambiental. No es inventar algo nuevo, todo lo que comprende el Comparendo son situaciones ya conocidas"³⁶.

Clara Lucía Sandoval concejal por cambio Radical, y una de las ponentes del proyecto acumulado de acuerdo que reglamenta la ley 1259 para Bogotá afirma que "(...) con la aplicación de este comparendo ambiental se permite que éste sea un instrumento pedagógico y económico de formación cultural y de Prevención de Control de la Contaminación, es especial de los residuos sólidos y escombros."³⁷

El ex ministro Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Juan Lozano Ramírez, afirmó que el comparendo ambiental "(...) es una nueva herramienta que se creó para generar conciencia ambiental en los colombianos. Apuesta por la educación ambiental, pero endurece las sanciones [...] este comparendo contempla, entre otros, el sancionar a personas o dueños de vehículos desde donde se arroje basura. Esta es una forma de educar, pero también de meter en cintura a personas que sin ningún escrúpulo arrojan botellas y todo tipo de elementos contaminantes por donde van pasando"³⁸

³⁶ Artículo titulado “Jaque a Recicladores” publicado en UN periódico, edición del 12 de abril de 2009. Unimedios, Universidad Nacional de Colombia.

³⁷ Artículo titulado “Sí a la aplicación del comparendo ambiental” publicado en www.concejodebogota.gov.co/concejo/site/artic/20090414/pags/20090414120003.php el 14 de abril de 2009

³⁸ Artículo titulado “Nueva ley 1259 de 2008, instaura comparendo ambiental”. Publicado en ww.minambiente.gov.co el 29 de diciembre de 2009

Lamentablemente y sin desconocer la legitimidad de su objetivo, la ley 1259 en los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6, definían como infracciones ambientales los tres momentos de trabajo de la población recicladora:

(...) el Destapar y extraer, parcial o totalmente, sin autorización alguna, el contenido de las bolsas y recipientes para la basura, una vez colocados para su recolección, en concordancia con el Decreto 1713 2002. (Artículo 6)

Que si bien no definía a los recicladores como población sujeto de política, la población que realiza este tipo de actividades en Colombia no es otra que la población recicladora.

(...) el Darle mal manejo a sitios donde se clasifica, comercializa, recicla o se transforman residuos sólidos. (Artículo 14).

(...) el Fomentar el trasteo de basura y escombros en medios no aptos ni adecuados. (Artículo 15)

En ausencia de una tipificación de medios aptos para el transporte de residuos reciclables, la normativa a aplicar a vehículos de acarreo de basuras era aquella definida para las empresas de aseo por el decreto 1713, que como se evidencio en subcapítulos anteriores, excluía de entrada vehículos no motorizados.

La ARB y la ANR se movilizaron para exponer en medios y frente a los actores que formularon esta ley sus posturas, ellos consideraban que estos tres artículos violaban su derecho al trabajo, el derecho al mínimo vital que deviene de la recuperación de residuos reciclables y su comercialización, el principio de confianza legítima acunado en el reconocimiento histórico a sus medios de acarreo, y peor aún desconoce la exigencia de desarrollar acciones afirmativas a favor de esta población (sentencia t 724 de 2003), así como la sentencia C 355 (vehículos de tracción animal)

ALERTA RECICLADORES DE COLOMBIA

EL SENADO DE LA REPÚBLICA Y EL GOBIERNO NACIONAL, decretaron la ley 1259 el 19 de Diciembre de 2008, como aguinaldo a los más Pobres, llamada "Ley de Comparendos ambientales" que no establece el castigo y las responsabilidades por la contaminación de las aguas de los ríos, el aire por los vehículos, la tala indiscriminada y todos los horrores ambientales de las grandes industrias y explotaciones, pero si CRIMINALIZA EL TRABAJO DE LOS RECICLADORES AL DECIDIR QUE SON INFRACCIONES LAS SIGUIENTES ACCIONES:

1. DESTAPAR Y EXTRAER PARCIAL O TOTALMENTE, SIN AUTORIZACIÓN EL CONTENIDO DE LAS BOLSAS Y RECIPIENTES DE LAS BASURAS COLOCADOS PARA SU RECOLECCIÓN
2. FOMENTAR EL TRASTEADO DE BASURA Y ESCOMBROS EN MEDIOS NO APTOS NI ADECUADOS PARA TAL EFECTO Y SIN CONTROL ALGUNO
3. DARLE MAL MANEJO A LOS SITIOS DONDE SE CLASIFICA, COMERCIALIZA O SE TRANSFORMAN RESIDUOS.

LAS SANCIONES SON:

1. CITACIÓN AL INFRACTOR
2. MULTA DE 2 SALARIOS MÍNIMOS POR CADA REINCIDENCIA DE PERSONA INDEPENDIENTE
3. MULTA DE 20 SALARIOS MÍNIMOS POR LA REINCIDENCIA DE PERSONA JURÍDICAS-ORGANIZACIONES
4. SELLAMIENTO DE INMUEBLES
5. CÁRCEL A LOS REINCIDENTES.

Como ven es una ley dirigida de manera exclusiva a acabar por las acciones de la policía el TRABAJO DE LOS RECICLADORES DE OFICIO Y DEMÁS AGENTES DE LA CADENA.

Por esta razón las organizaciones de recicladores, INVITAN A LOS RECICLADORES A CONOCER LOS EFECTOS DE LA LEY Y PARTICIPAR EL 1 DE MARZO "DÍA NACIONAL DEL RECICLADOR Y DEL RECICLAJE" GRAN MARCHA LATINOAMERICANA PARQUE NACIONAL- PLAZA DE BOLÍVAR-

REUNIONES INFORMATIVAS

FEBRERO 8 – PARQUE PRINCIPAL SUBA- localidades suba, usaquen y ENGATIVA- HORA 9:00 A.M

FEBRERO 8 – PARQUE EL TUNAL- localidades de Rafael Uribe, Usme y Ciudad BOLÍVAR- 2:00 P.M

FEBRERO 15 – POLIDEPORTIVO CAYETANO CAÑIZALES- localidades- Kennedy, Bosa y Fontibón - Hora 9: 00 A.M.

FEBRERO 15 – PARQUE TERCER MILENIO- localidades de Santa Fe, Candelaria, San Cristóbal, Puente Aranda y otras.- Hora 2:00 P.M

Ilustración 22 *Volante de convocatoria a la marcha ARB 2009*

“En el 2008, el 19 de diciembre, sale una ley que es una ley ambiental con el favorecimiento de la sociedad, de la opinión pública. Es una ley para el uso del espacio público, para cómo comportarse en un parque, en un cuerpo de agua, muy bien, perfecto. Pero que trae escondido una sentencia de muerte, es decir declara de entrada en un solo artículo, en el art 8, 12 y 14, declara que los recicladores son delincuentes, reúne todo eso otro y prohíbe acercarse a la bolsa de basura, se prohíbe destapar total o parcialmente de las bolsas, prohíbe transportarlos en medios no aptos y adecuados, prohíbe almacenarlos en espacios no aptos y no adecuados, es decir todo lo otro lo trae a una sola ley en 4 pedacitos descarga como que todo eso que trae la institucionalidad contra los recicladores; entonces que nos toca hacer a nosotros, movilizarnos, una gran marcha contra el comparendo ambiental y unas demandas contra esos puntos clave, con la fortuna que le decimos a la corte usted ya dijo tal cosa, hace tantos años usted dijo esto y al corte dijo, sí señor, ustedes tienen razón y logramos tumbar esos artículos que prohíben a los recicladores y afirmar los derechos” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

De esta forma los recicladores entendieron que los tres artículos prohibían la recuperación, recolección, transporte de residuos en sus medios tradicionales de acarreo. Marchas, plantones y manifestaciones tuvieron lugar en todo el país; pero habría de ser la estrategia de exigencia de derechos la de mayor impacto. Fue así como Nohra Padilla Herrera y Silvio Ruiz Grisales, como líderes de los recicladores, y Néstor Raúl Correa Henao como ciudadano en apoyo a los recicladores, entablaron una demanda de inconstitucionalidad contra los numerales 6, 14 y 15 del artículo 6º de la Ley 1259 de 2008.

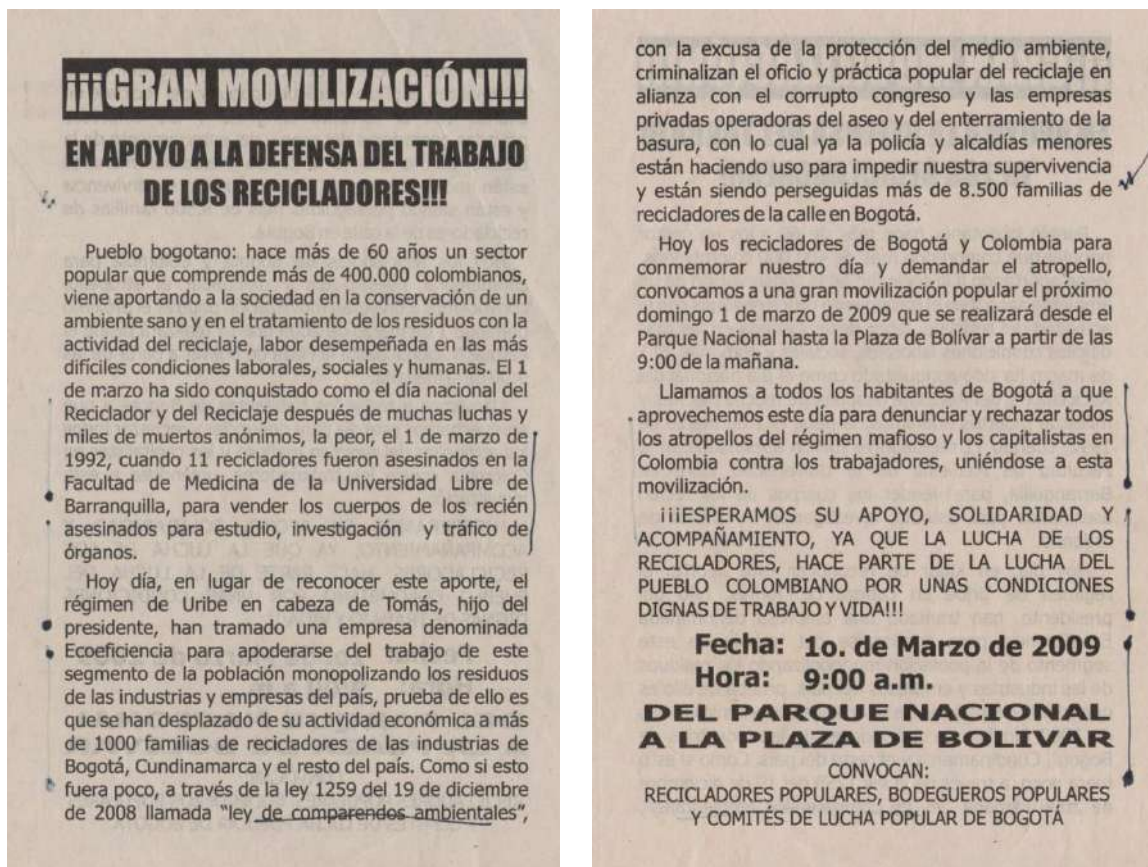


Ilustración 23 Volante de convocatoria a la movilización ARB 2009

Varios análisis acompañaron esta demanda en calidad de conceptos y documentos de soporte para la Corte Constitucional, entre ellos el autor escribió un documento de análisis del mismo en el marco de la asignatura “Seminario de Investigación I” del doctorado de estudios políticos y relaciones internacionales de la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional dictada por el profesor Andre Noel Roth, Dicho documento sirvió de cimiento para que el Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional elaborara con una mayor profundidad y análisis jurídico un documento de intervención ante la Corte Constitucional inscrito en el Expediente D-7668 Ley 1259 de 2008, artículo 6º, numerales 6º, 14 y 15. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Fotografía: Federico Parra

La Corte entiende que

“(…) los recicladores informales constituyen un grupo social que, como alternativa de supervivencia, se dedica al reciclaje de basuras, en condiciones de marginamiento y discriminación, razón por la cual, de acuerdo con los desarrollos jurisprudenciales que se han presentado, el Estado, no solamente está obligado a adoptar las acciones positivas que sean necesarias para ayudarles a superar la condición de exclusión social en la que viven, sino que debe abstenerse de adoptar medidas que, aunque, con carácter general y abstracto, pretendan

impulsar finalidades constitucionalmente legítimas, tengan un impacto desproporcionado sobre la actividad que, como medio de subsistencia, realizan los recicladores informales, sin ofrecerles de manera simultánea, alternativas adecuadas de ingreso. (Sentencia C 793 de 2009, numeral 5 Los recicladores como grupo marginado y discriminado que requiere especial protección constitucional).

Basándose en este argumento que resume el debate jurisprudencial de la sentencia, la Corte expide la sentencia C 793 de 2009, mediante la cual si bien reconoce la necesidad de contar con herramientas legales para la transformación de hábitos ciudadanos nocivos para el medio ambiente,

“(...) ante la eventualidad de que esas disposiciones puedan ser interpretadas como una prohibición a la actividad del reciclaje informal de basura, de la cual deriva su sustento un sector de la población en situación de marginalidad y exclusión social y por tanto, sujeto de especial protección del Estado, lo cual constituiría una afectación desproporcionada de los derechos a la igualdad y al trabajo y del deber de adoptar acciones afirmativas a favor de esas personas, la Corte procederá a excluir dicha interpretación contraria a la Constitución Política, a través de una exequibilidad condicionada, de manera que el comparendo ambiental no impida la labor de reciclaje informal, obviamente con el cumplimiento de los requerimientos previstos en la propia Ley 1259 de 2008, dirigidos a evitar la afectación del ambiente sano y la salud pública. (Sentencia C 793 de 2009, numeral 6.2)

De esta forma resuelve declara exequibles los numerales demandados pero bajo “(...) el entendido de que el comparendo ambiental no podrá impedir el ejercicio efectivo de la actividad de los recicladores informales”. (Sentencia C 793 de 2009, Resuelve)

Pese a los resultados favorables del fallo, los magistrados María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio, hicieron salvamento de voto argumentando que “Las disposiciones legales demandadas afectan de manera desproporcionada derechos fundamentales de un sector social que vive en condiciones de marginalidad y discriminación, que derivan su sustento de la actividad de reciclaje informal, sin darles

otra alternativa y por lo tanto, han debido ser retiradas del ordenamiento jurídico". (Sentencia C 793 de 2009, Salvamento de voto). Y no les faltó razón pues si bien esta sentencia afirma que el comparendo ambiental no puede impedir el trabajado de los recicladores, los artículos en cuestión han sufrido mutaciones y reinterpretaciones por parte de autoridades del ejecutivo y legislativo municipal, de tal forma que han reaparecido restricciones efectivas al trabajo de los recicladores vía la aplicación del comparendo ambiental, en varias ciudades y municipios de Colombia.

Esta sentencia trajo a colación la necesidad de que el Estado se inhiba de realizar acciones que "empeoren las condiciones de vida de población vulnerable y en pobreza", al contrario, presenta como ruta de equilibrio la exigencia al Estado de desarrollar acciones afirmativas a favor de los recicladores como una población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, antes de aplicar normativa que restringiera su labor.

Pero sería la sentencia T 291 de 2009, referida al caso de los recicladores del botadero de basuras de Navarro en la ciudad de Cali, la que presentaría de manera concreta un inventario de responsabilidades estatales a traducirse en acciones concretas para proteger los derechos de los recicladores.



Fotografía Federico Parra

3.4.8 Acciones para un cubrimiento integral de derechos y el derecho de crecer en la cadena de valor del reciclaje: el caso de los recicladores del vertedero de Navarro en Cali.

En 2008 el gobierno municipal de la ciudad de Cali decidió cerrar el botadero a cielo abierto de Navarro, que desde 1967 recibía los residuos de la ciudad, y que desde 1999 tenía orden de cierre, orden proveniente de la Corporación Autónoma del Valle CVC, considerando “el riesgo que implicaba para la salud de los caleños el botar 1.800 toneladas diarias de basura a pocos kilómetros del río Cauca, que surte de agua a buena parte de la ciudad”³⁹.

Así, en cumplimiento de estas órdenes ambientales y sanitarias, se creó el relleno sanitario en el municipio de Yotoco, que recibiría desde entonces los residuos de la ciudad de Cali. Y que según la Corporación Autónoma del Valle del Cauca CVC, dicho relleno sanitario era

“(…) un sitio debidamente licenciado conforme al Decreto 1220 de 2005 en concordancia con el Decreto 838 de marzo 23 de 2005, para ser operado técnicamente bajo la tecnología de relleno sanitario, que dentro de las condiciones para operar no se contempla la posibilidad de permanecer o ingresar ningún reciclador para realizar la separación en la fuente de residuos, teniendo en cuenta que su presencia impide las labores de cubrimiento, de compactación de basura, conformación de taludes y confinamiento de residuo, generando retardos en el frente de operación de trabajo además de riesgos a la salud y la vida de quien realiza esta actividad.” (Sentencia t 291 de 2009, intervención de las contrapartes) Subrayado fuera del texto original.

En Navarro vivían y trabajaban más de de 1.200 recicladores, quienes ante el cierre del mismo y el fin del flujo de residuos en el vertedero, debieron enfrentar una crisis humanitaria. La fuente de su sustento había desaparecido: la recuperación de residuos

³⁹ Corte Constitucional tumba la licitación de las basuras en Cali y le da la razón a los recicladores. 29 de mayo 2009, en <http://lasillavacia.com/historia/2175>

reciclables mezclados entre la basura depositada allí día tras día, ya no estaba disponible para ellos. Las acciones de protesta no se hicieron esperar, los recicladores habían tenidos reuniones con el gobierno municipal y habían acordado acciones de mitigación de los impactos de este cierre para sus familias, y ante el incumplimiento de la generación de alternativas, un grupo de recicladores del botadero se tomaron la iglesia de La Ermita en Cali⁴⁰.

Fue necesario entonces recurrir a acciones de exigencia de derecho. Con el apoyo de la ONG CIVISOL⁴¹, múltiples tutelas fueron interpuestas en procura de amparar los derechos de los recicladores, llegando a ser seleccionadas algunas de ellas para su revisión por parte de la Corte Constitucional. A ello le sucedieron varios documentos de análisis y respaldo en calidad de "Amicus Curie".

Se presenta a continuación la introducción del documento presentado por la ONG Civisol en calidad de "Amicus Curie, pues como descripción resulta explicativo de las condiciones de los recicladores en el "basuro" de Navarro" y la dimensión de la crisis humanitaria que significaba su cierre sin alternativas para ellos:

“En el ámbito de la pobreza urbana, los recicladores son los pobres entre los pobres. Desde hace varias generaciones, ancianos, hombres, mujeres y niños colombianos, muchos de ellos bisnietos de los desplazados por la violencia de mediados del siglo XX, llegaron a las ciudades a refugiarse de la violencia que los sacó del campo. Para ellos, como para sus bisnietos, sólo las bolsas de basura y los botaderos a cielo abierto han ofrecido una oportunidad de subsistencia en la ciudad. En las pilas de desperdicios del resto de la sociedad, estas personas marginadas aprendieron desde hace décadas a escarbar y seleccionar el material que podían recuperar para su propio consumo o para venderlo a negocios. Boticas o farmacias que, por ejemplo, se interesaban en comprar frascos para envasar menjurjes y

⁴⁰ La Ermita, templo para la protesta de recicladores, Cerca de 40 manifestantes están encerrados dentro del recinto religioso. Diario El País, 6 de agosto de 2008

⁴¹ Fundación para el cambio Sistémico, ver: <https://sites.google.com/a/civisol.org/fundacion-civisol/que-hacemos>

fórmulas magistrales, entre otros comercios que compraban también cartón, latas de metal y, papel periódico, ese que muchos años antes de que las bolsas plásticas invadieran masivamente el comercio sirvió para empacar la mercancía que se vendía al detal.

Con el crecimiento de los municipios y la población, vino el incremento en la producción de basura y las ciudades tuvieron que crear grandes vertederos centrales en donde depositar la basura de toda la sociedad. El municipio de Cali comenzó a operar el botadero o basurero de Navarro, en 1967. Naturalmente, las personas sin ninguna otra oportunidad de subsistencia que rebuscarse la vida en los desechos de los demás, siguieron la basura a su nuevo destino, el botadero de Navarro. Una extensión gigante de desperdicios con montañas de basura fresca revuelta y un piso hecho de desperdicios sólidos compactados por el tiempo. Un paisaje vigilado por gallinazos, el paraíso de las ratas y las cucarachas y la única opción de vida para miles de familias caleñas, que, como otros colombianos y latinoamericanos, tienen la desgracia de vivir en una de las regiones naturalmente más ricas de la tierra y humanamente mas inequitativas del mundo.

En Cali, otro tipo de recicladores, igualmente pobres, y desde hace muchos más años que los recicladores de botadero, vienen también recuperando y separando material reciclable a lo largo de las calles de la ciudad. Lo hacen directamente de las bolsas y contenedores de basura que los usuarios del servicio de aseo dejan en los andenes de la calle para su recolección pública. Estos recicladores de calle se cargan kilómetros el material al hombro en costales, y en ocasiones emplean carretillas de tracción humana o mejor de tracción familiar. Otras veces, cuando prospera el miserable negocio, logran inclusive hacerse a un triste y débil caballo de fuerza, y así con ayuda de tracción animal pueden arrastrar más material para venderle a las bodegas intermediarias y las grandes industrias compradoras. En

efecto, los grandes actores de este negocio de la basura compran residuos sólidos aprovechables a los más pobres de la ciudad para luego volverlos materia prima secundaria y reingresarlos al ciclo económico de producción.

En ambos casos, basurero o calle, muchas de las mujeres recicladoras que están lactando aun, y los padres que no tienen adonde dejar sus hijos, se ven forzados a llevar a sus pequeños al trabajo, o tienen que dejarlos solos, cuidándose entre hermanos, o confiándolos a algún vecino. Por eso, por la extrema pobreza y desamparo de estos adultos, es que los niños de padres sin oportunidades, sumidos en la pobreza, nacen y crecen en circunstancias tan difíciles que luego, paradójicamente, aterran y conmueven a toda la sociedad que se entera de la desnutrición o victimización sexual de sus niños más indefensos. El abandono que es la pobreza, y la urgencia de la supervivencia, son las razones que explican por qué los hijos de los recicladores empiezan en el negocio de escarbar basura desde tan temprana edad. Al fin y al cabo es el negocio de sus padres y abuelos, el oficio que desde inicios del siglo pasado vienen desarrollando las familias más pobres y excluidas de nuestro país. Esto, por supuesto, cuando no es que la ley los persigue, la sociedad los discrimina, los perros los muerden, la policía los acosa, la opinión los insulta, la prensa los invisibiliza y la administración les quita el acceso a la basura sin darles ninguna otra opción de seguir viviendo". Sentencia t 291 de 2009, 8 Amicus Curiae presentado por la Fundación CIVISOL

Tras un análisis de los argumentos y pruebas de todas las partes la Corte Constitucional concluyó que si bien era necesario cumplir con el cierre del botadero de basuras de Navarro por su afectación sanitaria, también "...es un hecho incuestionable que la decisión de cerrar el botadero generó un impacto social, de grandes proporciones, para las personas cuyo mínimo vital dependía de este Sanitario". (Sentencia t 291 de 2009 numeral 7. El cerramiento de Navarro: una decisión que compromete el mínimo

vital de los actores, por lo cual ha debido estar acompañada de medidas complementarias para mitigar los efectos negativos de esta decisión).

La Corte resintió el hecho de que la medida de cierre del botadero, entendida esta como una política pública justificada, no hubiese estado acompañada de otras políticas complementarias para hacerle frente al problema social y humanitario que generaba. Más aún cuando según la Sentencia T-772 de 2004 se estableció que, “(...) cuando una medida, programa o política de la administración afecte a grupos que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, entre otras por sus condiciones de pobreza o precariedad económica, se deberán adelantar en forma paralela a la ejecución de la medida, programa o política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de igualdad”.

La Corte concluyó que “(...) las autoridades acusadas i) fueron negligentes a la hora de diseñar una respuesta adecuada frente a las consecuencias sociales generadas por el cerramiento de Navarro; ii) omitieron su deber de brindar especial protección a un grupo marginado que se vio especialmente afectado con esta decisión; iii) incumplieron los compromisos que adquiridos con esta población, desconociendo la confianza que legítimamente los recicladores habían depositado en ellas. Al día de hoy, tal y como obra en las pruebas aportadas a la Corte, los recicladores, después del cerramiento de Navarro, se encuentran sumidos en la miseria”. (Sentencia t 291 de 2009 numeral 7. El cerramiento de Navarro: una decisión que compromete el mínimo vital de los actores, por lo cual ha debido estar acompañada de medidas complementarias para mitigar los efectos negativos de esta decisión).

La Corte entonces decide que deben establecerse las rutas específicas de protección de los derechos de los recicladores, no solo desde una perspectiva de “mitigación” sino llevando la acción de reparación en el tiempo; por ello establece ordenes que atienden al plazo inmediato en términos de frenar el atropello, y resolver las afectaciones inmediatas; y establece ordenes que persiguen la incorporación estructural y sostenible de los recicladores en la gestión pública de los residuos en Cali.

Dentro de las medidas inmediatas pueden inventariarse las siguientes:

- Ordenar a la alcaldía de Cali, por intermedio de sus Secretarías de Educación, Salud y Bienestar Social, el establecimiento de medidas que le garanticen a las familias que presentaron las acciones de tutela, sus derechos a salud, educación, vivienda y alimentación.
- Ordenar a la Alcaldía Municipal de Cali en coordinación con la Empresa de Servicio Público de Aseo de Cali “EMSIRVA ESP”, o la empresa que la reemplace, la Corporación Autónoma Regional del Valle - CVC, y el Departamento Administrativo del Medio Ambiente - DAGMA la generación de alternativas laborales formales y estables para los recicladores que presentaron las tutelas.

Las ordenes de integración estructural fueron denominadas por la corte como “Órdenes complejas para garantizar el proceso de inclusión de los recicladores de Navarro y de los llamados recicladores de calle de la ciudad de Cali”. Estas buscaron en primera instancia fortalecer y mejorar las condiciones materiales de los recicladores de Navarro, de la mano de la creación de reglas de juego relativas a la recolección, transporte y disposición final de residuos en Cali que respetando las normas de mayor jerarquía en la materia, estén armonizadas con esta sentencia. Entre ellas se pueden inventariar las siguientes:

- Ordenar la suspensión de la Convocatoria pública No. 002 de 2009 Contrato para la operación y explotación de los servicios de recolección de los residuos sólidos, el barrido y la limpieza de vías y áreas públicas, la gestión comercial y otras actividades en la zona N° 1 de la ciudad de Cali, y la reformulación de los términos de referencia de tal forma que recicladores del vertedero, así como recicladores de calle en Cali, puedan participar de la licitación, ya porque el acompañamiento sea el adecuado para tal fin, ya porque las medidas o el modelo adoptado no vulnere su derecho al trabajo, ni los enfrente por competir por el material reciclable.
- Integrar a los programas de salud, educación, vivienda y alimentación, a los demás recicladores de Navarro y sus familias, aun sin haber hecho parte del grupo de recicladores que agenciaron las tutelas.

- Ordenar a EMSIRVA ESP, o a la empresa que desarrolle sus funciones en el futuro, a la Alcaldía de Cali y a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca que dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, diseñen, adopten y pongan en marcha una política de inclusión efectiva de los recicladores de Cali en los programas de recolección, aprovechamiento y comercialización de residuos que fortalezca su calidad de empresarios y las formas de organización solidaria. (Sentencia t 291 de 2009, orden # 4)
- La creación de un comité para la inclusión de los recicladores a la economía formal del aseo en la ciudad de Cali, con participación de miembros de las organizaciones de recicladores, autoridades municipales y regionales, sociedad civil, entidades de control y miembros de la Asociación Nacional de recicladores, para formular de manera concertada un “plan de inclusión de los recicladores de Cali a la economía formal del aseo”.

En términos de los aprendizajes que se verían reflejados en sentencias constitucionales futuras, la sentencia t 291 de 2009 aportó una lectura crítica de situaciones en las cuales se presentaba una aparente “colisión de derechos”, dicho en otras palabras, situaciones en donde las políticas públicas propendiendo por la búsqueda de un bien o solución pública, terminaba afectando de manera desproporcional a un grupo específico en condiciones de marginalidad. Por ello facilitó la figura de “excepción de inconstitucionalidad” para el caso de Cali, como una medida transitoria para sortear las prohibiciones derivadas de políticas preexistentes, en particular el decreto 838 de 2005, y el decreto 1713 de 2002, que prohibían la presencia de recicladores en los rellenos sanitarios; esta medida tendría valía solo mientras se desarrollaban las acciones afirmativas y demás políticas que crearían un nuevo escenario para la integración de recicladores en el manejo público de los residuos en Cali.

El otro aspecto fundamental de esta sentencia fue la solicitud de que se integrara y promoviera a los recicladores teniendo en cuenta su derecho ser empresarios de los residuos, en tanto “(...) no se debe olvidar que los recicladores, así fuera de manera informal, actuaban como empresarios, de manera que una alternativa adecuada, más que convertirlos en empleados de las grandes empresas de reciclaje, es permitirles un espacio

para que puedan seguir actuando como empresarios, promoviendo su capacidad organizativa y fortaleciendo sus capacidades y oportunidades para ejercer adecuadamente la actividad que venían desarrollando a través del tiempo”. (Sentencia t 291 de 2009 numeral 7. El cerramiento de Navarro: una decisión que compromete el mínimo vital de los actores, por lo cual ha debido estar acompañada de medidas complementarias para mitigar los efectos negativos de esta decisión).

Según Ruiz-Restrepo (2010) Desde un punto de vista jurídico, los trabajadores por cuenta propia (en este caso los recicladores) quedan cobijados por 1) el derecho a ser empresarios, es decir, el derecho a elegir libremente una profesión u ocupación y la creación de una empresa, y 2) el derecho a ser la mano de obra para la empresa de otra persona. Pero atendiendo a la primera condición es preciso reconocerles y promoverles su capacidad empresarial en tanto han desarrollado innovación en escenarios de supervivencia. “En este sentido, muchos trabajadores por cuenta propia son los mayores emprendedores, creando oportunidades de ingresos donde el mercado laboral no lo hace”. (Ruiz 2010, p.23)

En 2012, el Grupo empresarial Sala que reúne a empresas de aseo en Colombia y en otros países de la región, presentó reflexiones a manera de objeciones sobre la consideración de los recicladores como empresarios.

En cuanto a las acciones afirmativas dirigidas a convertir a los recicladores en “empresarios” como estrategia para asegurar que realmente obtengan una “igualdad material”, la Corte también da por sentadas algunas consideraciones que merecen por lo menos un sustento teórico y empírico. En primer lugar, la decisión de ser o no empresario está determinada por factores como la actitud de cada persona frente al riesgo, las aptitudes y el acceso a un factor de producción en particular. En ese sentido, medidas afirmativas como facilitar el acceso a crédito en mejores condiciones para el grupo vulnerable son adecuadas, pero no garantizan que cada miembro de ese grupo en particular tenga las actitudes y aptitudes para convertirse en empresario y demande ese crédito.

En segundo lugar, tampoco es evidente que esa población en general tengan las actitudes y aptitudes favorables para la adopción de “formas asociativas” para la producción o prestación de un servicio, aunque sea deseable su promoción.

Por la misma razón resulta cuestionable que no se reconozca el empleo de los recicladores en otras actividades como una acción afirmativa para dignificar la vida de quienes hoy lo son. La satisfacción de “la igualdad material” no puede estar ligada a la asignación de mano de obra de forma administrativa a una actividad en particular, en un marco institucional y legal regido por la libertad económica y no por una planificación central de la economía. Por supuesto los recicladores no gozan de una “libertad económica” porque por estar sumidos en la marginalidad no tienen alternativas reales para escoger libremente, pero justamente ofrecerles de forma segura una alternativa de empleo, bajo mejores condiciones que las actuales, significa la ampliación de esa libertad, una posición desde la cual progresivamente podrían ir ampliando sus alternativas reales. (Martínez y Rozo 2012, p57)

3.4.9 El incumplimiento de las órdenes de la Corte parte I: la licitación de operación del RSDJ, y el Auto 268 de 2010 de la Corte Constitucional

En marzo de 2010 la UAESP abrió la licitación pública 001 de 2010 mediante la cual buscaba “(...) contratar la modalidad de concesión Administración, Operación y Mantenimiento Integral del Relleno sanitario Doña Juana de la ciudad de Bogotá, en sus componentes de disposición final de residuos sólidos y tratamiento de lixiviados, con alternativas de tratamiento y aprovechamiento de los residuos que ingresen al RSDJ provenientes del servicio ordinario de aseo: todo lo anterior, de conformidad con los parámetros jurídicos, técnicos y financieros contenidos en el pliego de condiciones y sus anexos”. Esta licitación de 230 mil millones de pesos aproximadamente, tenía el reto de retomar una adecuada administración del relleno sanitario y hacerle frente entre otras situaciones como:

- La optimización del relleno mismo ante la cada vez más corta vida útil
- Los problemas con la comunidad aledaña y el cumplimiento de los acuerdos de mitigación de los impactos sanitarios y ambientales sobre el entorno.
- La adecuada gestión de la planta de biogás en aras de cumplir con los términos del contrato hecho en 2007.
- Mostrar transparencia en la contratación pública tras el escándalo que en septiembre y octubre de 2008 enlodaran a la UAESP por presiones por parte de funcionarios para la contratación del nuevo operador del Relleno Sanitario Doña Juana. Escándalo que culminó con la destitución de la entonces directora jurídica, y la renuncia de entonces la directora de la Unidad Especial de Servicios Públicos⁴².

Los términos de esta licitación están presentados en el capítulo 2.3.2.15 titulado "Licitación Pública no. 001 de 2010, Relleno Sanitario de Doña Juana"; de ellos solo se retomará la propuesta de aprovechamiento, que suscitara interés y preocupación entre los recicladores organizados de la ciudad.

Esta licitación despertó total interés entre los recicladores organizados pues la sentencia t-724 de 2003 había proyectado la materialización de las acciones afirmativas en favor de la población recicladora y su inclusión formal en la gestión pública de los residuos, en la siguiente licitación de aseo, y dicha licitación, por lo menos en su primera parte correspondiente al relleno sanitario, ocurría en 2010.

Los anuncios oficiales contenían la propuesta de desarrollar un Proyecto de aprovechamiento; el punto de más polémico era que dicha propuesta sería realizada por el concesionario ganador de la licitación, como requisito habilitante se pidió que el oferente se asociara con una organización de recicladores, con el fin de desarrollar "...el aprovechamiento de un porcentaje de los residuos sólidos que ingresan al Relleno Sanitario y que no serán objeto de confinación o enterramiento precisamente para ser aprovechados mediante la tecnología y el sistema que adopte el concesionario" (AZ 1, folio 9 auto 268 de 2010).

⁴² Renunció directora de UAESP por escándalo de licitación de Doña Juana. En Diario el Espectador 6 de septiembre de 2009

Dadas las condiciones mismas del relleno, y el hecho de que los residuos potencialmente reciclables allí dispuestos estarían en condiciones de contaminación debido a la compactación y mezcla previa con basuras ocurrida en los carros recolectores, la UAESP proyectó el uso de altas tecnologías, que quedaban abiertas a la oferta de las empresas concursantes.

Esta situación interesó a los recicladores organizados quienes tenían la expectativa de participar de las iniciativas de aprovechamiento en el Relleno Sanitario; y dicha expectativa se justificaba en por lo menos cuatro factores:

El primero de ellos antes mencionados lo constituía la orden contenida en la sentencia t 724 de la corte constitucional, según la cual cualquier decisión que se tomara sobre la gestión pública de los residuos debía tener en cuenta a la población recicladora.

Para entonces varios líderes recicladores habían tenido intercambios no solo a nivel nacional, sino internacional, y habían conocido experiencias significativas de plantas de aprovechamiento de residuos reciclables en relleno, que no implicaban la presencia de recicladores en el frente de operación, pero que si requerían repensarse el proceso de enterramiento en relleno, para dar pie a procesos de recuperación de residuos potencialmente reciclables.

Debido a la carencia de prácticas de separación en la fuente la cantidad de residuos potencialmente reciclables que van a parar al relleno sanitario podían estar cerca al 36.7% del total diario, lo que para 2010 representaba cerca de 1800 toneladas día⁴³; las cifras de la UAESP consignadas en los pre pliegos eran más conservadoras y remitían a un aprovechamiento máximo del 20% de los residuos que llegaban a relleno, lo que representaba un aproximado de 1000 toneladas/día, una cifra nada despreciable.

Esta primera licitación dejaría en evidencia la voluntad política del gobierno, o su ausencia, frente al cumplimiento de las ordenes de la Corte Constitucional.

⁴³ Datos del informe de evaluación del Relleno Sanitario Doña Juana. SCS Engineers, junio 2007

“Nosotros usando la sentencia t724 en donde dice que a partir de ahí los recicladores tienen derechos a tener acciones afirmativas cuando se trate de la contratación del servicio público de aseo, entonces si tu coges la sentencia y dice que a partir de ahí los recicladores tienen derecho a ser tenidos en cuenta pues su disposición final es del servicio público de aseo entonces los recicladores tenemos ahí una participación, y resulta que en ese momento estaba Samuel moreno rojas y ahí cada empresa de la prestación de servicios se cogió un pedacito, entonces eso ya era vox populi y empezamos a tener problemas con la unidad ejecutiva de servicios públicos... y el análisis que hicimos nosotros fue que toca dar la pelea acá, como se aplicaría la t 724, toca dar la pelea aquí. Pues dimos la pelea ahí con un pre pensamiento, vamos mirar esto de la licitación del relleno donde tendría que haber algo para los recicladores para mirar cómo va a estar la licitación grande, que es todo el sistema de aseo, viene primero la licitación del relleno y luego la de la recolección de las basuras. La licitación del relleno es el 15% del componente de todo el sistema y el otro es 85%, pero entonces "asistiendo al desayuno vamos a ver cómo va a estar el almuerzo", con ese propósito lo hicimos, para ver el comportamiento de la administración y el comportamiento de la administración fue de lo más miserable, nos montaron percusión a las organizaciones y líderes, hicieron organizaciones falsas para poder decir "usted va con este y usted con este", entonces finalmente no entramos los recicladores, pero esa era la prueba de fuego que teníamos, saber cómo iba a estar la postura de la administración, entonces si la que era del 15%, fue así de agresiva, así de criminal y de mafiosa, ya sabíamos que teníamos que hacer para el resto, cómo iba a ser la más grande...” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

La expectativa se transformó en desilusión al ver los términos de referencia y las reglas en ellos presentadas para la participación de los recicladores. Según la ARB y varias organizaciones más de recicladores, los términos de referencia solo permitirán una mínima vinculación de recicladores al sistema de aprovechamiento en relleno, no había criterios de selección que tuvieran en cuenta la antigüedad, o el número de recicladores

asociados en determinada organización, de esta forma se desconocían a las organizaciones de segundo nivel; peor aún varias organizaciones denunciaron la creación por parte de funcionarios de la UAESP, de nuevas organizaciones de recicladores conformadas por "no recicladores", para participar de esta licitación. Tan era así que según la Silla Vacía a esta licitación "(...) se inscribieron 14 organizaciones y la UAESP validó doce. De ellas, cuatro fueron creadas en 2009, [...] cuatro fueron constituidas después de la convocatoria de la UAESP. Sorprendentemente, tres de las nuevas incluso fueron creadas *después* del 25 de mayo, cuando ya se había abierto la licitación y era claro para todo el mundo que había una oportunidad muy lucrativa para los recicladores"⁴⁴. La Corte misma entregó la responsabilidad del proceso de investigación de estas irregularidades a la Fiscalía General de la Nación.

Por otro lado no era clara la relación entre concesionarios y organización de recicladores en términos de la participación accionaria de los últimos en el negocio, en particular porque los porcentajes ofrecidos a la fecha por las empresas de aseo eran irrisorios, y porque no estaban definidos 1) por una lógica de pago o remuneración por una actividad, o 2) por una proyección de negocio productivo de aprovechamiento con roles y cuentas claras, que le permitieran a las organizaciones de recicladores crecer como empresarios de los residuos. Lo que se podía percibir esa que en cambio, los porcentajes estaban definidos por la voluntad de las empresas de cumplir un requisito y ganarse la licitación como lo evidencia la postura de uno de los aspirantes a ganarse la licitación, la Unión Temporal Gestión Ambiental quien dijo que de imponerse un porcentaje de participación accionaria a los recicladores por parte de los pliegos se afectaría "(...) la libertad de voluntad que rige las negociaciones entre los particulares " (Corte Constitucional Auto 268 de 2010, intervenciones. AZ 7, folio 92).

Tras más de 2 meses de negociación con el Distrito, la Asociación de Recicladores de Bogotá consideró que los pliegos no reflejaban la exigencia de acciones afirmativas en favor de la población recicladora, y decidió instaurar una acción de desacato contra la UAESP; la Corte expidió el auto 091 de 2010, en el que se solicitó a la UAESP suspender

⁴⁴ Más allá de destitución de la directora de Uaesp, la licitación de basuras huele feo. La Silla Vacía, 8 de agosto 2011, en <http://lasillavacia.com/historia/mas-alla-de-la-destitucion-de-la-directora-de-la-uaesp-la-licitacion-de-basuras-de-bogota-h>

la licitación mientras se desarrollaba un proceso de evaluación de argumentos, al que convocaron a actores interesados en una o en la otra posición.

“(...) tampoco no satisfizo, porque: 1. Valoraba muy bajo la participación de los recicladores y 2. No tenían en cuenta las organizaciones y su estructura. Entonces le explicamos a la corte qué era una reciclador, qué era una organización de base, qué era una organización de segundo nivel, qué era una organización nacional, qué era no sé qué y todo esto, y cómo podían participar que tal cosa, y la corte nos dio la razón y dijo si señor; entonces, primero: califiquen mejor quien vaya con recicladores, quien favorezca a los recicladores, mas puntajes tenga, entonces mandaron a modificar la tabla de valoración de la licitación; Segundo: mandaron que se organizaran con una organización de base una de segundo nivel; tercero: mandaron a que se organizada con una comunidad afectada del relleno sanitario. Entonces dimos una pelea que le sirvió a tres sectores”
(Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Tras revisar las posturas de la UAESP, de las empresas aspirantes a ganar la licitación y configuradas en uniones temporales, y la participación de múltiples organizaciones de recicladores la Corte concluyó:

Que si bien era entendible que la capacidad de vinculación del contrato derivado de la licitación no podría dar cabida a la totalidad de recicladores ni resolver su situación; si era una obligación jurídica el establecimiento de mecanismos que "para que en el mismo se vinculen a la mayor cantidad de recicladores posibles" (Corte Constitucional Auto 268 de 2010, V Del incumplimiento de la sentencia T-724 de 2003)

En este orden de ideas la Corte ordeno a la UAESP:

"(...) contemplar como criterios habilitantes, que los proponentes se presenten asociados con una organización de segundo nivel – siguiendo los postulados que ha señalado la UAESP sobre antigüedad, requisitos probatorios de la existencia jurídica, y demás que ha contemplado hasta el momento -. Así mismo, deberá

incluir dos nuevos criterios de calificación. En primer lugar, la participación accionaria de la organización de segundo nivel dentro del proponente y, en segundo lugar, la magnitud de residuos que se vayan a aprovechar, haciendo especial énfasis en la mano de obra que se requiera dentro del proyecto de aprovechamiento". (Corte Constitucional, Auto 268 de 2010, VI De las órdenes a adoptar).

Durante la asignación de la licitación ocurrieron serias irregularidades detectadas por los entes de control, lo cual redundó en la destitución de la directora de la UAESP y su inhabilidad para ejercer cargos públicos por 10 años.

El resultado de este proceso no fue el más satisfactorio:

Finalmente, y pese a las irregularidades en la adjudicación de dicha licitación, un consorcio brasileño–canadiense fue el ganador de esta licitación por \$230 mil millones de pesos colombianos.

En 2011, una organización de recicladores se asoció bajo este esquema de participación por acciones al consorcio ganador, y gracias a ello obtuvo el derecho a aprovechar los residuos en el relleno, eso sí asegurando que el proceso de aprovechamiento no implicara la presencia de recicladores en la recuperación de residuos en el frente de disposición.

A diciembre de 2014, en el relleno funcionaba una planta de biogás creada y operada desde antes de la adjudicación de la actual licitación de operación y mantenimiento del relleno sanitario. Esta planta ha tenido serios inconvenientes de sostenibilidad financiera, atribuidos según el consorcio operador a la caída del mercado de los bonos de carbono. Más allá de esta planta, no existe en operación ningún otro proceso de aprovechamiento.

Es preciso hacer notar que este proceso licitatorio y las órdenes de inclusión evidenciaron la vulnerabilidad que existe frente a diferentes formas de corrupción: por un lado, la corrupción en la administración distrital; una práctica que fue detectada y sancionada oportunamente por la Procuraduría General de la Nación. Y por el otro, la corrupción de personas ajenas al reciclaje y de líderes

recicladores, quienes configuraron organizaciones de dudosa constitución para hacerse a los beneficios de las acciones afirmativas ordenadas por la Corte Constitucional.

Gracias a estas faltas, y previendo su repetición, la Corte Constitucional solicitó en el Auto 275 de 2011 verificar la legitimidad y legalidad de las organizaciones de recicladores, actualizar el censo de recicladores, así como hacer seguimiento al desarrollo de las acciones afirmativas por parte de entes de control y la administración distrital. (Parra 2015, p.9)

La pelea por el relleno sanitario, como la define Nohra, estuvo marcada por la deshonestidad y la guerra sucia en contra de los recicladores; pero esto, al contrario de debilitar a la organización de recicladores, la fortaleció y le mostró de manera mucho más clara la necesidad de pensar estrategias para enfrentar este tipo de estrategias.

Un punto que refuerza dicha la declaración sobre la guerra sucia, es que al momento de hacer el proceso de licitación hubo situaciones de manipulación y acomodo de condiciones por debajo de la mesa.

Aun así, desde la ANR y la ARB no se puede considerar esto como una pérdida, sino más bien como una experiencia que llevo a la formulación del auto 268 de 2010 lo cual sin duda se constituyó en el camino para la formulación del auto 275.

Como lo deja claro Nohra, la batalla por el relleno sanitario termino siendo una forma de “tantear” el terreno para lo que más adelante sería la guerra por el servicio de aseo de Bogotá,

“Eso fue un cabezazo que nosotros nos echamos para tomar elementos para hacer la defensa en el otro proceso, porque sabíamos que iban a venir con toda y así fue, no nos equivocamos(...)” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

3.4.10 El incumplimiento de las órdenes de la corte parte II: la licitación del servicio de recolección, barrido y limpieza en Bogotá 2011 y el auto 275 de 2011.

Tal y como se esperaba, varios meses después de la licitación para administrar el relleno sanitario, ocurrió la puesta en licitación del servicio de Recolección Barrido y Limpieza, esta vez, la licitación implicaba 2.5 billones de pesos y el control de la recolección y transporte de residuos por 8 años.

El objeto de esta licitación pública 001 de 2001 buscaba concesionar “(...)bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, 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”

Esta licitación mantenía la figura de áreas de servicio exclusivo asignadas a los oferentes en concurso. En términos del componente de aprovechamiento y la inclusión de recicladores, esta licitación propuso el siguiente esquema.

Puso como condición para hacer parte de la licitación, que las empresas o consorcios de aseo concursantes se presentaran en unión temporal o asociación con dos organizaciones de recicladores de segundo nivel; dichas empresas no podrían escoger a su organización de recicladores socia, ello se haría por sorteo.

Dos propuestas constituyeron las acciones afirmativas y la participación de los recicladores en la licitación desde la UAESP:

La primera fue la instauración de un modelo de participación accionaria que garantizaba a la organización de recicladores que se asociara con una empresa oferente, una participación en su patrimonio en un porcentaje “(...) que no podrá ser inferior al 5% de la sociedad, para las dos organizaciones asignadas en cada ASE (...)” (Auto 275, AZ 1, folio 43, respaldo), representado en acciones de industria. Estas últimas representaban

lo que la organización debía poner como parte del negocio. A mayor porcentaje de participación accionaria mayor puntaje obtenía la empresa en la licitación. Esto fue considerado por la UAESP como una medida estructural de cumplimiento de la sentencia t 724 de 2003. Si la organización de recicladores de segundo nivel no aceptaba el porcentaje de participación accionaria, el concesionario habría de cederla a otra de las organizaciones de recicladores de segundo nivel aceptadas por la UAESP.

La segunda acción afirmativa según la UAESP consistió en propuesta de entrega a los recicladores de las rutas de recolección de residuos reciclables separados por los usuarios, que en la anterior licitación habían quedado en manos de las empresas de aseo. Estas rutas se ocuparían de los usuarios ya beneficiados por la misma en el pasado; de manera simultánea los recicladores de oficio podrían seguir recolectando los residuos en sus territorios tradicionales, así pertenecieran a determinada organización de segundo nivel con sociedad con algún operador de aseo, a quien se le asignó una área de servicio exclusivo diferente. En otras palabras la recolección de material potencialmente aprovechable "...estará a cargo de los recicladores de oficio ubicados en cada ASE, quienes continuarán ejerciendo su actividad en los territorios que actualmente lo hacen, independientemente de la participación accionaria que corresponda a la asociación de recicladores de segundo nivel a la que pertenezcan " (Auto 275, AZ 1, folio 60).

Las rutas selectivas a cargo de las organizaciones de recicladores, sería comercializado por ellas, pero solo el 50% de este ingreso sería recibido directamente por los recicladores y sus organizaciones. El restante 50% sería invertido en el Fondo de Reciclaje

Las asociaciones de recicladores, en cabeza de la ARB manifestaron sus reparos a los términos de referencia y las propuestas de inclusión bajo los siguientes argumentos:

La UAESP retiró los criterios de legitimidad de las organizaciones basados en la antigüedad y la representación, como filtro para la participación de recicladores. Ello permitió que una vez más, se crearan organizaciones llamadas de "papel", algunas de las cuales incluso fueron creadas una vez los pliegos habían sido publicados.

Al desconocer criterios de representación, consistentes en el número real de recicladores asociados a determinada organización, se incurrió en situaciones como la

siguiente: se estableció que las "posibles utilidades" de la participación accionaria debían ser divididas en partes iguales entre las 2 organizaciones vinculadas a determinado consorcio de aseo, sin importar si una de ellas triplicaba o quintuplicaba el número de socios de la otra. Esto sin lugar a dudas, desincentivaba la consolidación de organizaciones de segundo nivel nutridas y crecientes en miembros, porque cada asociado más representaba un menor ingreso individual. Ello en total contravía del interés de beneficiar a la mayor cantidad de recicladores posible., Lo anterior es un desincentivo para aquellas organizaciones con mayor número de miembros, pues tendrán que repartir los beneficios entre muchas más personas. Asimismo, criticaron que las condiciones fueran impuestas, dado que si no aceptaban lo que el proponente tuviera a bien otorgarles, automáticamente quedarían por fuera del proceso.

Peor aún, si un consorcio reportara pérdidas, la organización de recicladores mediante la participación accionaria, sería propietaria de las deudas.

De experiencias pasadas, las organizaciones resintieron que la exigencia de oferta de contratos laborales a recicladores no cotara con garantías, temiendo se repitiera la situación en donde los consorcios utilizan este criterio habilitador para concursar y ganar la licitación, y luego se van "deshaciendo" de los recicladores contratadas argumentándola carencia de conocimientos y competencias laborales.

Finalmente manifestaron preocupación porque simultaneo a la licitación, se venía desarrollando un proceso de regularización de bodegas y restricción de la circulación vehículos de tracción animal, lo que en términos prácticos significaba la "no disponibilidad" de puntos de comercialización del reciclaje por parte de los recicladores, la expulsión de pequeños bodegueros de su labor, y la restricción del uso de vehículos de tracción animal.

Las ofertas no se hicieron esperar, llegando consorcios incluso a ofrecer una participación accionaria del 70% a los recicladores, lo que despertó suspicacias entre los líderes recicladores, bajo la lógica de "cuando la limosna es tan buena, hasta el santo la pone en duda".

“Empezamos a trazar una estrategia en la que Nohra empezó a escribir, o sea Nohra empezó a participar de las primeras audiencias y cuando vio eso dijo que eso se iba a caer, entonces la estrategia es vayan participen recicladores, vayan participando y me cuentan, y ella escribía y ella dijo no, esto no es de tutela, ni una acción de cumplimiento, esto es un desacato y ella con toda la experiencia que obtuvimos en las batallas empezó a diseñarlo y a escribir; nosotros le traíamos información y efectivamente Nohra en la última adenda a las 11 de la noche. Nohra era tal su conocimiento que dijo que sólo era imprimir e ir a radicar a primera hora el desacato con la tesis de que los tipos habían hecho una cosa engañosa: habían ofrecido el 16% el 35% y hasta el 70%, entonces la tesis de nosotros era que un negocio tan complejo como el del aseo y que alguien diga que yo me bajo del 16% para lo recicladores sin que ellos hagan nada y menos un 70%” [...] Era tan evidente que era una engaño que en una de las audiencias iba a participar una delgada de la procuraduría y le embolataron el ingreso como por una hora al recinto público, y cuando la señora entró estaban cerrando todo y además utilizarla descaradamente para legitimar la decisión que se tomó sin ella, y ella dijo un momento: llevo más de una hora afuera y yo les avise que veía para acá, que dejaran todo quieto hasta que yo llegara y yo no voy a decir que esto es transparente, yo no voy a venir a avalar nada” (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)



ATENCION
PACTO COLECTIVO GREMIAL RECICLADOR

LA CADENA PRODUCTIVA DEL RECICLAJE SE UNE EN UNA SOLA VOZ PARA EXIGIR NUESTROS DERECHOS GANADOS POR MAS DE 70 AÑOS, DONDE HEMOS DEDICADO LA VIDA Y EL TRABAJO A GENERAR BIENESTAR AMBIENTAL Y SOCIAL PARA LA CIUDAD.

COMPAÑEROS RECICLADORES!
Es hora de defender la comida y el trabajo

GRAN MARCHA

TODOS A LA CALLE PARA EXIGIR EL RESPETO Y LA PERMANENCIA DEL GREMIO RECICLADOR EN SU OFICIO Y LA ADJUDICACION DIRECTA DEL SERVICIO DE APROVECHAMIENTO Y TENER EL DERECHO AL RECICLAJE SOCIAL.

Por primera vez haremos una marcha donde estaremos **INCLUIDOS TODOS**: Recicladores de base primarios organizados y no organizados, carreteros, bodegueros, más de 60 organizaciones de base, carreteros con vehículos de tracción animal, zorrillos o carretas de tracción humana, carros esferados, triciclos; recicladores de a pie con costal y pacas, corateros y cachivacheros; pequeños y medianos bodegueros, micro comercializadores, medianos y grandes comercializadores; fami-industriales y microempresarios del reciclaje.

SU ASISTENCIA ES MUY IMPORTANTE, la cual se hará por medio de conteo, para darle a conocer a las entidades que somos muchos y que no somos fachada. El objetivo es superar los alcances y la cantidad de agremiados de las marchas anteriores. **Su presencia me ayuda y mi presencia le ayuda a usted, porque la obligación es suya y mía**, la pelea es ahora con el Distrito por el derecho a nuestra labor. Usted elije Once (11) años con trabajo y comida o once (11) años de desempleo y miseria empeorándose nuestra situación hora – día – mes – año – y hora. Además lo invitamos a registrarse en la base de datos del censo inter-gremial que será muy valiosa para promover futuros procesos y generar nuevos liderazgos. **Lleve su nombre, apellidos y número de cédula escrito en un papel para depositarlo en la Urna Gremial.**

**Lugar de Concentración y Salida : Parque Nacional
Carrera 7 con Calle 37**

Día : Martes

Fecha : 19 de Octubre de 2010

Hora : 9:00 a.m.

CONTRA EL INMINENTE CIERRE DE BODEGAS Y LA PROHIBICION DE TODAS LAS FORMAS DEL TRANSPORTE (CARRETAS, ZORRILLOS, TRICICLOS, COSTAL, MOTORIZADO SIMPLE) Y EL TRABAJO DEL RECICLAJE POPULAR Y SOCIAL EN TODAS LAS MODALIDADES Y ESLABONES DE LA CADENA. RECUERDEN COMPAÑEROS RECICLADORES: SI TOCAN A UNO... NOS TOCAN A TODOS.

NO AL CENSO... SIN NEGOCIACION CON EL GREMIO PARA SEGURIDAD DE PERMANENCIA EN EL OFICIO

Ilustración 24 Volante de convocatoria a marcha ARB 2010

Tras más de 10 meses de concertación con la UAESP, y ante la imposibilidad de llegar a acuerdos, la ARB instauró un incidente de desacato, por considerar que los términos de referencia de la licitación no reflejaban ni daban cumplimiento a las ordenes de inclusión proferidas por la Corte en la sentencia t 724 de 2003, y en la sentencia t 291 de 2009.

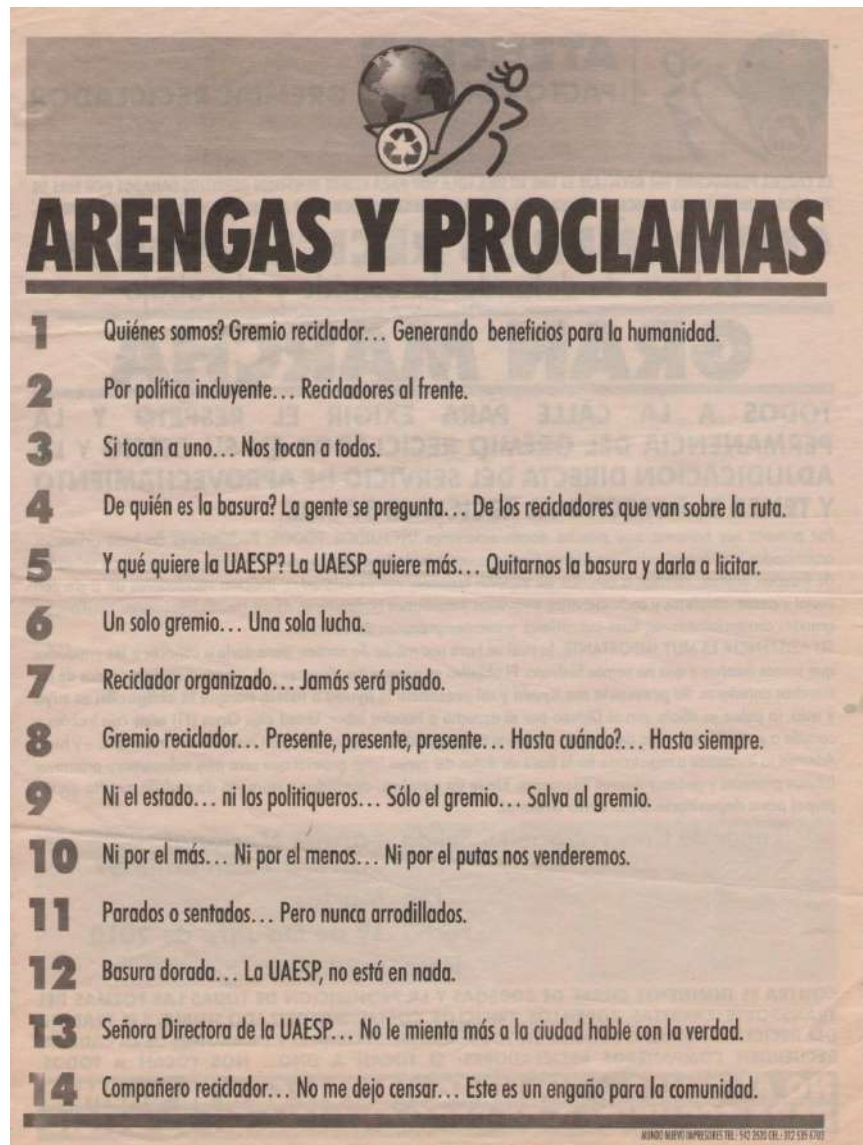


Ilustración 25 *Volante de convocatoria a marcha ARB2 010*

“Y mira todo lo que tuvimos que hacer, es que eso no viene de 3 años atrás, o 4 eso es de 15, 20 años que nosotros nos dimos cuenta que la situación es que nos reconocieran y que nos pagaran por prestar un servicio. Desde que empezamos a ver los cambios en el manejo de la basura empezamos a tener los dos propósitos, a mantenernos en el negocio de la basura y que nos paguen por eso, peor para eso tocaba hacer mucho trabajo, recorrer un camino y quitar los obstáculos para llegar al propósito y en el 2011 se presenta la mejor de las oportunidades, pero los otros también estaban pensando estrategias, ellos estaban mirando cómo sacarnos de formas más sofisticadas, si? No matarnos de un balazo si no matarnos de hambre por ejemplo, no matarnos de un balazo sino que caigan más bajo en su escala social y hacer que se vuelvan hampones y que alguien más los mate de un balazo, es una manera más sofisticada de criminalizar, pero eso son todos los análisis que hemos hecho...” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

La ARB concretamente solicitaba revisar las acciones que la UAESP había emprendido desde la sentencia T 724 de 2003 en favor de los recicladores para concluir si estas se habían desarrollado, y si habían logrado fortalecer a los recicladores para participar en esta licitación. También buscaba detener la licitación en los términos que estaba definida, y reformularla con base en las siguientes solicitudes:

- a. la adopción de criterios de antigüedad y la exclusión de organizaciones de dudosa procedencia;
- b. la separación efectiva del aprovechamiento y la recolección para la disposición final, en razón a que ambas actividades operan sobre los mismos residuos potencialmente aprovechables;
- c. la entrega en exclusividad de la recolección para el aprovechamiento a los recicladores, garantizando el acceso cierto y seguro de manera permanente y constante (esto incluye la operación de las rutas de reciclaje);

-
- d. el reconocimiento económico de su trabajo, en consideración al peso de materiales que recogen y transportan (esto incluye una diferenciación tarifaria, dado que, a su parecer, en este momento la tarifa reconoce el aprovechamiento como parte de la disposición final de residuos sólidos);
 - e. La permanencia del fondo de reciclaje, que los recursos sean destinados en su totalidad a la población de recicladores;
 - f. El funcionamiento de centros de acopio y medios de trabajo adecuados para laborar (lo que incluye vehículos de transporte);
 - g. contar con herramientas para crecer dentro de la cadena productiva de las basuras, con base en sus conocimientos;
 - h. el incentivo a la economía solidaria, otorgando el manejo de las rutas de reciclaje; y, finalmente,
 - i. algunos solicitaron no ser socios de industria.

(Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, intervenciones)



Fotografía: Federico Parra.

El incidente de desacato fue transferido por el juez a la Corte Constitucional, bajo el entendido de que se había incumplido con una orden que diera esta Corporación; no sin antes pronunciarse como juzgado en contra de las pretensiones de los recicladores.

La Corte registró y analizó las posturas de todos los actores interesados, solicitando pruebas y haciendo constataciones de las mismas. Incluso debió hacer frente a amenazas de demanda por parte de la entonces alcaldesa encargada Clara López, si no fallaba en el corto plazo⁴⁵.

“Es demasiado descaro que se vuelve fácil la defensa, hay que saberla enfocar pero se vuelve fácil al defensa” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

“Tengo 10 cajas de documentos que yo le entregué a la corte constitucional, yo agobie la corte con documentos, varios compañeros también escribieron, no sentábamos una tarde y escribíamos juntos pero ellos eran los autores, yo creo que la corte tuvo que hacer un enorme esfuerzo por leer todo. Y por eso salé un auto que para mí es una vaina bien hecha, bien juiciosa, nos solamente porque nos ampara a los recicladores si no que en realidad efectivamente se nota el corte progresista de este tipo de personas que estaba en corte constitucional, de pensamiento libre” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

La Corte encontró las siguientes situaciones:

El modelo de acciones afirmativas que asumió la UAESP en esta licitación copió las determinaciones del caso de participación de los recicladores en el relleno sanitario definidas en el auto 268 de 2010, sin analizar que la recolección de residuos reciclables responde a una lógica muy diferente a la de aprovechamiento en relleno, en tanto en la calle los recicladores deben competir entre sí por los residuos, estos deben ser recuperados y acarreados desde las zonas de recolección hasta los puntos de venta: "no existen áreas de servicio exclusivo para efectos del aprovechamiento, lo cual implica la abierta competencia entre recicladores formales y no formales, competencia o libertad de

⁴⁵ El último gran contrato, La demora en la entrega de la licitación de la recolección de basuras por 2,5 billones de pesos tiene enfrentadas a la Alcaldía y la Corte Constitucional. Muchos creen que este puede ser el último coletazo del cartel de la contratación. Revista Semana, diciembre 3 de 2011.

acción que presenta dificultades a la hora de establecer un modelo asociativo con organizaciones de segundo nivel o a la hora de trasladar el componente de aprovechamiento a los recicladores de manera independiente a que pertenezcan o no a estas organizaciones" (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, Las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la sentencia T-724 de 2003 y en el Auto 268 de 2010).

La participación accionaria se haría previo acuerdo de lo que sería el "aporte" de las organizaciones de los recicladores, tipificado bajo la figura de aporte de industria, tras revisar lo que las empresas de aseo concursantes asumían era ese aporte de industria la Corte concluyó que no había claridad en los pliegos sobre esta forma de articulación en el negocio:

"Se observan al menos cuatro posiciones disímiles y contradictorias en torno a lo que se concibe por aporte de industria: i. Algunos oferentes indican que las organizaciones de segundo nivel estarán a cargo del aprovechamiento que se realice en el ASE respectiva, a pesar de que los pliegos asignan esta labor de manera directa a los recicladores de oficio. ii. Otros afirman de manera directa que tales asociaciones no llevarán a cabo ningún tipo de trabajo, con lo cual se contravienen abiertamente las disposiciones relativas a la conformación de sociedades comerciales, así como los criterios de la jurisprudencia constitucional que señalan claramente que debe incentivarse el trabajo material de los recicladores. iii. Una tercera opinión afirma que no comprende en qué consiste el aporte de industria y, iv. Finalmente, un grupo afirma que el aporte de industria es la obligación de ejercer cualquier actividad que haga parte del objeto de la concesión, como la coordinación de las actividades de los recicladores de oficio que el pliego radica expresamente en cabeza del concesionario o el desarrollo de actividades tales como el corte de césped o la poda de árboles". (Corte Constitucional de Colombia Auto 275 de 2011 el aporte de industria)

Independientemente de la concepción de "aporte de industria" para la Corte no hubo una relación coherente entre dicho pago y la posibilidad de los recicladores de ejercer y ser remunerados por el servicio de recolección, transporte y aprovechamiento. Situación que prevén y promueven las sentencias t 724 de 2003 y t 291 de 2009.

La Corte consideró que la participación accionaria ofrecida a los recicladores, y establecida como criterio habilitante y de puntaje para los oferentes no era una acción afirmativa real, pues por un lado no garantizaba que los recursos de dicho pago llegasen a las bases sociales de las organizaciones, quienes en realidad recolectaban los residuos, por otro lado considero que dicha participación podría ser en realidad una oferta ficticia utilizada por las empresas concursantes para hacerse a los 100 puntos que otorgaba. Para justificar esta postura la Corte se remitió a un concepto de la Contraloría General de la Nación, en el que se aclaró o siguiente:

*"(...) conviene precisar que la rentabilidad mencionada está determinada por el monto de la inversión inicial, en tanto que la utilidad, a la que se refiere la participación [accionaria] de los recicladores, corresponde al balance anual de ingresos, costos y gastos de operación. **Por consiguiente, es posible que hayan bajas utilidades anuales, e incluso pérdidas, compatibles con rentabilidades normales del proyecto.***

[...]“En conclusión, aunque formalmente se podrían presentar escenarios viables, en los que se otorgue participación a las asociaciones de recicladores de segundo nivel iguales o mayores al 50%, es importante resaltar que en estos casos se podría utilizar esta variable para obtener un mayor puntaje en la calificación de la oferta y resultar así adjudicatario de la licitación, sin que ello se traduzca, en la práctica, que los recicladores obtengan utilidades significativas, en la medida que estas pueden ser previamente disminuidas, inclusive pudiendo llegar a ser nulas, conforme a los escenarios descritos, traducándose esto en una ficción de beneficios.” (Respuesta Contraloría General de la República al Auto 240 de 2011, en relación con los mencionados porcentajes de participación accionaria). (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Frente a la segunda acción afirmativa esgrimida por la UAESP, correspondiente a las rutas de recolección selectiva y el modelo según el cual los recicladores podrán recolectar los residuos reciclables en los lugares en que tradicionalmente lo han hecho, todo lo anterior con el apoyo de las empresas de basura de cada área de servicio exclusivo; la Corte presentó las siguientes consideraciones:

No existe garantía de que los concesionarios del servicio de aseo promuevan efectivamente el reciclaje y la separación en la fuente, "(...) el esquema desarrollado por la licitación entra en franca contradicción con la posibilidad de que se incremente el reciclaje puesto que si los concesionarios tuvieran interés en incrementarlo –lo cual es en suma dudoso porque sus ganancias provienen del peso recogido y porque se estará en competencia con los recicladores de oficio-, quienes en realidad lo realizarán –los recicladores de oficio- no tienen vínculo jurídico alguno con el concesionario. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 análisis de pliegos).

Peor aún no existe mecanismo formulado para garantizar que los residuos sean presentados por los generadores de manera separada, y parte de la "eficiencia" del esquema propuesto por la licitación depende de ello. "(...) Sin medidas de separación en la fuente concretas o escalonadas, se reitera, los recicladores seguirán avocados a meter sus manos en los contenedores de basura mezclada y sin separación para obtener el material aprovechable y, en consecuencia, seguirán compitiendo con los grandes operadores por los mismos residuos". (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, análisis de pliegos)

Además no necesariamente habría una coordinación entre los recicladores independientes de determinada Área de Servicio Exclusivo y la organización e Recicladores de segundo nivel que esté asociada con la empresa de aseo. Por tanto no habría coordinación en el esquema de recolección de reciclaje. Quedarían sin duda como están pues "No se establece en el pliego un proceso progresivo dirigido a la normalización de la población recicladora de oficio, de tal forma que pueda prestar de manera organizada y coordinada el servicio público complementario de aseo en el componente de aprovechamiento -que incluye la recolección, transporte, tratamiento y uso de residuos-." (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, análisis de pliegos)

La Corte resiente significativamente la ausencia de medidas que permitan la remuneración de los residuos recolectados, transportados y aprovechados por los recicladores, pues la Corte entiende que de no existir los recicladores, habría que pagar por este servicio a las empresas de aseo. Y este sería un argumento definitivo en las resoluciones que habría de tomar la Corte en este caso.

Frente al ofrecimiento de alternativas laborales para los recicladores en el corte de césped y otros, la Corte considera que es una medida útil para quienes quieran acceder a ella, pero no resuelve el derecho que los recicladores tienen a permanecer en su labor y crecer como empresarios en ella.

Por las razones antes expuestas la Corte declaro el incumplimiento de las ordenes proferidas desde el 2003 en la sentencia t 724 con relación al desarrollo de acciones afirmativas en favor de los recicladores, por ello dejo sin efecto esta licitación de aseo; y ante el reiterado incumplimiento de dichas ordenes asumió que debía dictar órdenes y requerimientos complementarios al fallo o decisión. Por considerar de vital importancia este fallo se recogen y transcriben algunas de las principales órdenes dadas por la Corte en este auto:

Definir y rediseñar "(...) un esquema que dignifique la actividad del reciclaje y que tienda a su normalización a través de la fijación de metas a cumplir en el corto plazo que sean concretas, calificadas, medibles y verificables. [...] Dicho Plan deberá contener acciones afirmativas en favor de la población que se dedica de manera permanente a la actividad de reciclaje -lo que supone un enfoque diferencial-, de manera que se logre su regularización respecto de la prestación de los servicios complementarios de aseo en los componentes de reciclaje, transporte, transformación y aprovechamiento de residuos. El seguimiento a tales metas será realizado por la Procuraduría General de la Nación a través de la dependencia que estime competente para el efecto". (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275, órdenes concretas numeral 109)

Para efectos de lograr la regularización del servicio de aseo en los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, el Distrito podrá hacer uso, entre otras, de la figura legal de "organizaciones autorizadas" para la prestación de

servicios públicos domiciliarios, consagradas por el Legislador en el artículo 15, numeral 4 de la Ley 142 de 1994, las cuales en términos de la sentencia C-741 de 2003, no sólo pueden prestar servicios a municipios menores, en zonas rurales y en zonas urbanas específicas, sino competir en cuanto a la prestación de servicios públicos domiciliarios en cualquier lugar del territorio nacional, aspecto al cual fue condicionada la exequibilidad de la citada norma. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, órdenes concretas numeral 111).

En consecuencia, se ordenará al Distrito definir con la colaboración técnica de la CRA -a quien se exhortará para tal efecto-, parámetros especiales que definan cómo serán ofrecidos en la práctica los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos y, la forma en que la prestación de los mismos deberá ser remunerada, bien a través de la tarifa o bien mediante la fijación de un esquema de precios, de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización.

En ese orden, se deberá señalar la manera en que el esquema de libre competencia u otro legalmente posible para los componentes de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento se coordinará con otros modelos de operación como la concesión de áreas de servicio exclusivo autorizadas para los componentes de recolección y transporte de residuos no separados o cualquier otro modelo, garantizando alternativas a través de las cuales sectores de la población tradicionalmente marginados, participen de manera real y material en la prestación del servicio público de aseo en sus componentes complementarios de reciclaje, transformación y aprovechamiento. (Subrayado fuera del texto original) (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, órdenes concretas numeral 111).

Por tal motivo se exhortará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en su calidad de órgano autónomo nacional de carácter técnico para: (i) En desarrollo de sus competencias constitucionales y legales revisar y definir parámetros generales para la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos sólidos, aspecto que deberá

estar listo y reglamentado en el primer trimestre del año 2012. Para el efecto, la Comisión trabajará aspectos tales como la separación en la fuente por parte de los usuarios, formalización de rutas y modelos para la recolección, transporte y disposición de material aprovechable por parte de la población recicladora; posibilidades de estímulos para la creación y funcionamiento de organizaciones autorizadas (recicladores) prestadoras de los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos; reglas de creación y funcionamiento de centros de acopio como intermediarios dentro de los procesos de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento, así como para parques de aprovechamiento. **(ii) Asegurarse que dichos parámetros se vean reflejados en la metodología tarifaria actualmente en construcción por la Comisión de Regulación.** (iii) Acompañar desde el punto de vista técnico y, en desarrollo de la función de colaboración armónica de las instituciones públicas, al Distrito en la definición de parámetros normativos del orden distrital que favorezcan las actividades de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de los residuos. (subrayado y negrilla fuera del texto original) (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, órdenes concretas numeral 115).

Para la Sala es necesario precisar que las medidas de acción afirmativa llamadas a ser dispuestas, pueden representar deberes, cargas u obligaciones para los recicladores en razón a que prestan un servicio público con ingentes beneficios ambientales para el colectivo, tal y como ha sido señalado a lo largo de esta providencia. En ese sentido, el esquema de medidas a cumplir en el corto plazo, de conformidad con la normatividad existente y con las órdenes contenidas en esta providencia, deberá establecer compromisos, cargas y obligaciones en cabeza de los recicladores para su adecuada normalización. Lo anterior, por cuanto la protección especial que merecen como sujetos en condiciones de vulnerabilidad no es obstáculo para disponer acciones de doble vía, dada la naturaleza del servicio público domiciliario y esencial del cual participan. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 275 de 2011, órdenes concretas numeral 118).

La importancia del auto 275 de 2011 reside en que la calidad de "sujetos de especial protección" que ganaron los recicladores, dio paso al reconocimiento como "prestadores del servicio público de recolección transporte y aprovechamiento de

residuos"; algo sin precedentes en la historia de los recicladores en Colombia y en el mundo; en tanto son trabajadores en empleo informal, y su actividad antes invisibilizada y marginalizada, hoy es reconocida como parte integral del servicio de aseo.

En consecuencia exigió buscar mecanismos existentes (y crear otros tales como nuevas políticas) que permitieran que este reconocimiento fuera efectivo y real, y que la inviabilidad normativa que respondía a otros modelos de solución del problema público de los residuos, diera paso a nuevas formas de concebir el servicio público; en particular que fuera posible la remuneración del reciclador en tanto cada kilo que recogen recolectan y transportan es un kilo que no va a los rellenos sanitarios, y es un kilo que no hay que pagar a las empresas de aseo.

La apuesta de reconocimiento y remuneración se cimiento sobre la afirmación según la cual mediante estas los recicladores podrán superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad: esta es la gran metanarrativa de este proceso a ser profundizada en el siguiente capítulo, y es sin duda la narrativa a ser problematizada más adelante: ¿qué significa la formalización de recicladores y como se alcanza?

3.4.11 Posturas desde las empresas de aseo frente al aprovechamiento y el reconocimiento de los recicladores como prestadores del mismo

Con la expedición del auto 275 de 2011 y la inminente armonización normativa de las órdenes de la corte y la política pública nacional de aseo, los operadores manifestaron tanto sus preocupaciones frente al rol de los recicladores, y la emergencia del aprovechamiento como parte del servicio público de aseo.

La Asociación Nacional de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos reconoció la importancia ambiental del aprovechamiento como alternativa a la disposición final.

El aprovechamiento de los residuos no sólo es bienvenido por los diferentes actores que intervienen en la gestión de los residuos sólidos, sino que debe ser incentivado siempre y cuando éste se compagine con criterios de eficiencia y sostenibilidad. Para que la actividad de aprovechamiento pase de ser un simple

discurso a proyectos realizables, o pase de la informalidad a la formalidad, se necesitan políticas públicas claras, y la mejor señal es la remuneración de la actividad. (Andesco # 24, 2012 p.50)

La preocupación aquí expresada refleja el poco peso que tienen los factores ambientales como promotores de política, puesto que son la eficiencia y sostenibilidad los elementos estructurantes. La evaluación costo beneficio que permite tal afirmación está incompleta por la no medición de los costos ambientales y de salud derivados del modelo de transporte y enterramiento.

Dicho esto afirman que la regulación tarifaria existente no generaba un real incentivo para realizarlo, no solo por la falta de incentivos, sino por la forma en que ha sido hecha por los recicladores.

La regulación del servicio de aseo tiene varias señales que invitan a fomentar, facilitar y de forma superficial se podría decir que pretenden estimular algún nivel de participación directa por parte de los operadores del servicio de aseo, como en los artículos 17 y 39 de la resolución de la CRA 351 de 2005. Estos últimos en particular, contienen señales económicas que no han tenido la fuerza suficiente para generar un movimiento final a lo que ha llevado este modelo, es a que resulte más atractivo seguir disponiendo en rellenos sanitarios los residuos sin trabajar de forma intensiva en la separación y aprovechamiento de materiales. Esto se suma al hecho que la actividad de reciclaje siempre se ha manejado con un nivel importante de informalidad y bajo nivel de tecnificación. (Andesco # 24, 2012 p.47)

La explicación de fondo respecto a la falta de incentivos y el principio de eficiencia remite a la forma en que se establece el posible costo del aprovechamiento, al respecto ANDESCO explica de forma clara la tensión entre “formas y tecnologías” de recolección de residuos y sus implicaciones den los costos del servicio, no solo para las personas prestadoras sino finalmente para el usuario, quien manifestaría según la racionalidad instrumental aquí aplicada una preferencia por un modelo de enterramiento de basuras si este es más económico que el servicio de aprovechamiento..

Si se opta por la primera alternativa para determinar el precio al que se remunera la actividad, y éste resulta ser más costoso que la recolección de los residuos

ordinarios, se estaría dejando a un lado el criterio de eficiencia económica a la luz de los usuarios, y se estaría incentivando una oferta artificial del servicio. En efecto, los usuarios tendrían un incentivo económico totalmente contrario al que se requiere promover, puesto que su tarifa aumentaría en la medida que se aprovecharan sus residuos. (Andesco #24 2012, p.51)

Este problema afectaría y desincentivaría a las empresas de aseo si el costo formal del aprovechamiento fuera menor que el de transporte y enterramiento, pues les sería más lucrativo llevar residuos a relleno que destinarlos al aprovechamiento (asumiendo por supuesto que este último componente sería desarrollado por empresas de aseo)

Si el costo regulado para las actividades de aprovechamiento es inferior al que establece la regulación, quien preste el servicio podría tener el incentivo de no aprovechar; puesto que le es más rentable llevar los residuos al relleno sanitario. Si se acepta la hipótesis que para determinar el precio del servicio de aprovechamiento se le dará el tratamiento de servicio sustituto, el costo de referencia para el servicio de aprovechamiento sería equivalente a la suma del costo de recolección y transporte y costo de disposición final aprovechable del servicio ordinario, ya que en el peor de los casos el usuario es indiferente ante el destino final de sus residuos. (Andesco #24 2012, p.51)

La solución a tal tensión económica sería igualar y someter “forzosamente” los costos del servicio de recolección, transporte y aprovechamiento, a los costos de recolección transporte y disposición final por enterramiento; fórmula que finalmente terminó imponiéndose en 2015 (ver capítulo) Ello lamentablemente no tiene en cuenta que se trata de servicios semejantes, pero no iguales tal y como lo demostró la ARB en la investigación que realizara con el apoyo del BID y WIEGO, sobre la medición de costos de operación en los que incurría el reciclador y la estructura tarifaria que debería cubrir al aprovechamiento.

La real preocupación de las empresas de aseo, siguiendo con esta lógica económica, es ¿Qué pasaría si el servicio de aprovechamiento no fuera prestado por las empresas de aseo y fuera más económico que el servicio de recolección y enterramiento de basuras? (que en la realidad no lo es). Claramente, desde la racionalidad

instrumental, las preferencias de los usuarios se trasladarían hacia las personas prestadoras del aprovechamiento, diferentes a las empresas de aseo.

Desde un punto de vista del usuario, remunerar el aprovechamiento puede no resultarle del todo atractivo si se parte del supuesto que la tarifa por el servicio de aseo se calcula con base en las toneladas (por período de facturación) que éste presenta para recolección tal y como lo establece la Resolución CRA 352 de 2005. En efecto, el usuario tendría el incentivo económico de entregarle sus residuos aprovechables a una persona distinta a la que le presta el servicio para que su recolección y posterior disposición no sean objeto de cobro. El contrapeso de este incentivo económico sería, en las condiciones actuales, simbólico o de muy largo plazo, pues se estaría mitigando la contaminación y propendiendo por la sostenibilidad del planeta. (Andesco #24 2012, p.51)

El grupo SALA Soluciones Ambientales para Latinoamérica, uno de los grupos empresariales más importantes en Colombia en lo que prestación del servicio de aseo, acueducto y alcantarillado se refiere, hizo su propio análisis de las sentencias de la Corte, y estas fueron publicadas en 2012 DESAFÍOS Y AMENAZAS Consideraciones en torno a las políticas públicas de agua potable y saneamiento básico y a la gestión de residuos peligrosos.

El principal problema que ven en las sentencias de Corte Constitucional es que devienen en esquemas basados en “medidas obligatorias” que no obedecen a las reglas de juego propias de la prestación de servicios públicos, en particular a la libre competencia, lo cual genera incertidumbre sobre la sostenibilidad financiera de dichas medidas y sobre sus implicaciones para las empresas de aseo.

Entre los argumentos más importantes advierten sobre la inconveniencia de imponer prácticas de separación en la fuente “obligatorias” teniendo en cuenta que “(...) un grupo vulnerable de recicladores no se verá beneficiado si aumenta la oferta de materiales y bajan dramáticamente sus precios (Cobo, 2012, en Martínez y Rozo 2015, p.7) Concluyen que en algunos casos la separación en plantas de aprovechamientos podría ser más eficiente.

Consideran que la viabilidad económica del reciclaje es un criterio que no fue lo suficientemente atendido por la Corte Constitucional al insistir en el derecho de los recicladores a permanecer en su actividad.

(...) materializar el derecho de los recicladores a la igualdad a través de su permanencia en la actividad recicladora, supone que esta actividad sea sostenible y genere una remuneración mínima para asegurar la vida digna del grupo poblacional dedicado a la misma. La sostenibilidad debe darse sobre una actividad eficiente para lo cual es crucial orientar el aprovechamiento de los residuos sólidos desde la demanda. No es sostenible la promoción indiscriminada de la separación en la fuente y centros de acopio, así como el sostenimiento de una sobreoferta de mano de obra dedicada al reciclaje, si no hay una adecuada articulación de la comercialización y de la industria que demanda los materiales. (Martínez y Rozo, 2012, p.58)

3.5 La Asociación de Recicladores de Bogotá ARB: El papel fundamental de la organización en los liderazgos y sostenimiento de la acción colectiva.

Como se puede constatar en los subcapítulos anteriores, la lucha que dió la ARB ha sido "revolucionaria" en varios sentidos: no solo por las transformaciones en la forma de entender el manejo público de los residuos, sino también en los beneficios que ha aportado a la población recicladora en general. La conjugación de ambos factores arroja cifras impresionantes: más de 10000 recicladores en Bogotá recibían pagos bimensuales provenientes de la tarifa de aseo, los cuales en total suman más de 73000 millones de pesos a diciembre de 2015. Y la exigencia de remuneración cuenta ya con una ruta de viabilización (difícil y con contradicciones) a través del nuevo marco regulatorio nacional del servicio de aseo y su concreción en la nueva generación de Planes de Gestión Integral de residuos Sólidos. Este tema será objeto de profundización en el siguiente capítulo.

En este aparte es conclusivo sobre el rol que la ARB ha tenido como "la estructura de movilización" más importante de la población recicladora organizada en todo el país.

La ARB a lo largo de su histórica lucha ha desarrollado sus propios repertorios de acción, entendidos estos según Tilly (2004) como una suerte de "memoria de la acción", es decir el un inventario histórico de formas o rutinas mediante las cuales los sectores sociales de determinada sociedad, han actuado colectivamente. Vale aclarar que no por ello se convierten en recursos estáticos sino cambiantes culturalmente hablando. Algunos de dichos repertorios son producto de la necesidad de defenderse colectivamente frente a una amenaza común, tal y como lo ejemplifica el caso de los desalojos; otros de los repertorios son constructos de la interacción con "profesionales orgánicos" e instituciones de apoyo, apropiados y reinterpretados desde los mismos líderes, tal y como lo ejemplifica la defensa jurídica.

Esta investigación no se arriesga a hablar de un movimiento nacional de recicladores, pero como resultado permite afirmar que en particular la ARB relega el potencial papel de las organizaciones identificado por McAdam: “(...) aunque los movimientos sociales no deben cristalizar, necesariamente, en una organización formal, extraen su fuerza como motor del cambio social, precisamente de las organizaciones que generan” (McAdam y otros 1999, p.24). Aún así y de acuerdo con el estudio que al respecto hiciera Abizaid (2014) la ARB ha cumplido esta función; se presentan a continuación algunas de las razones definidas desde su repertorio e actuación:

1) Tuvo **la capacidad de organizar** a nuevos asentamientos de recicladores en formas organizativas sustentadas en las comunidades preexistentes, pero con mayores niveles de coordinación, permanencia, estabilidad, formalidad y representatividad. En el periodo 1997 y 1999, logró con el apoyo de la Red de Solidaridad Social y Enda la formación de 23 asociaciones de recicladores diferentes, todas surgidas de asentamientos territoriales de recicladores. Cabe preguntarse por las tensiones que esta estructura organizativa ha tenido frente a las formas comunitarias de liderazgo y organización.

2) Ha sido protagonista en **la construcción un discurso político reivindicatorio** en el que claramente identifica, las amenazas, los enemigos, las oportunidades de la población recicladora, y propone los modos o repertorios de actuación colectiva para sus asociaciones: convoca a marchas, desfiles de vehículos de acarreo, manifestaciones en espacios públicos, plantones etc. Este discurso se ha acompañado de un ejercicio retórico aprendido por parte de líderes de diferentes organizaciones, quienes se han convertido en promotores de la misma ARB, de tal forma que su trabajo consiste en “dar línea” permanentemente a las bases de las asociaciones, generando un “alineamiento de marco”, que tiene por motivador las coyunturas políticas derivadas de las decisiones del gobierno distrital. (Parra 2011, 527)

Puede decirse que ha generado un “marco” interpretativo que le permite a los recicladores miembros o aliados de de la ARB como colectivo, compartir los significados de la realidad que les determina, en particular de aquellos aspectos que denotan injusticia, y dignifican, animan y justifican la acción de resistencia misma. Siguiendo a

Tarrow (1997) se podría decir que la voluntad individual de acompañar cada estrategia de resistencia desarrollada por la ARB, se soporta tanto en una fuente de identidad colectiva, simbiótica a los actos de solidaridad: los recicladores asociados en la ARB y los líderes aliados comparten en mayor medida un consenso en torno no solo a lo que significa la exclusión, opresión o injusticia a la que han sido sometidos; también crea consenso sobre una ruta acerca de actuación en contra de ella, y permite compartir elementos para configurar un futuro posible para ellos como colectivo: como lo ejemplifica el relato histórico de la organización, y la sutil construcción de la categoría de “prestador de servicios” como elemento definitorio del reciclador, a lo largo de estos 10 años.

3) Ha logrado establecer **Alianzas estratégicas**. En particular, La ARB estableció una alianza de colaboración y no agresión con sectores de la cadena productiva del reciclaje, en particular con organizaciones de intermediarios; ello bajo el argumento según el cual el modelo de privatización del aseo y del aprovechamiento busca reemplazar la cadena misma, y lo hace mediante ataques selectivos a cada eslabón: prohibiciones a los recicladores como aquellos derivados de la ley de comparendos ambientales; ataque a los puntos de acopio como el decreto distrital de regularización de bodegas, ataques a los carreteros materializados en la propuesta de erradicación o restricción de la circulación a los vehículos de tracción animal, entre otros. Así las cosas en 2010 decide constituir el Pacto Gremial Reciclador unificando la defensa de la cadena de valor y convocando a recicladores, sus organizaciones, organizaciones de bodegueros y organizaciones de carreteros, para pelear porque cualquier modelo se establezca sobre lo existente y genere mejoras ciertas y progresivas, en vez de modelos que empiezan de ceros. La ARB siempre ha sido categórica en aclarar que las acciones afirmativas por ellos ganadas son para recicladores, no para bodegueros e intermediarios, y la mayoría de estos últimos que han aceptado hacer parte del Pacto lo entienden así. No obstante esta figura ha sido duramente criticada por algunas organizaciones de recicladores, por funcionarios públicos, en particular de la administración “Bogotá Humana”, y por profesionales que fueran aliados, para quienes el futuro deseable era el reemplazo de la cadena de valor de reciclaje tal y como se conocía, en tanto la intermediación era fuente de explotación. Ante estas críticas la ARB remite al funcionamiento y lógica económica de la cadena de valor, argumenta en que es preciso entender los “ires y venires” de la misma antes de pretender sustituirla sin conocimiento; concluye de esta manera que los recicladores además de ser los sujetos de las acciones afirmativas tienen el derecho de crecer en la cadena de valor,

y lo harán si los gobiernos cumplen con las directrices de la corte constitucional, poco a poco los recicladores y sus organizaciones irán consolidándose en escalones superiores de la misma, acopiando y pretransformando los materiales reciclables, pero que ello es un proceso y debe ocurrir bajo certezas derivadas de las políticas y de la realidad del reciclaje; en otras palabras, que sustituir la cadena de valor del reciclaje mediante un “decreto” puede sin lugar a dudas colapsarla e irremediablemente expulsar a los recicladores de su actividad.

4) Se apropió de **las acciones jurídicas** como repertorio privilegiado de actuación frente al Estado; de hecho, parte de su posicionamiento se debe a los fallos favorables que estas acciones han tenido en la Corte Constitucional. Estas acciones ha cambiado la relación de fuerza entre el estado y los recicladores, generando estructuras de oportunidad política, que a su vez han creado una nueva posición de sujeto frente al Estado y poco a poco frente a la sociedad en general: la del reciclador organizado, diferenciado del reciclador independiente. [...] Sus actuaciones jurídicas sin duda responden a la estructura de oportunidad política que significó la transformación del sistema judicial en la constitución de 1991, en particular la consolidación de la Corte Constitucional como instancia que puede revisar y descalificar decisiones del ejecutivo y legislativo, cuando interpreta que estas decisiones afectan derechos ciudadanos según la Constitución. La principal estructura de oportunidad política, no solo para la población recicladora, la han constituido las figuras de tutela, acción de grupo y derechos de petición. Tres herramientas que le permitieron a la ARB tener información oportuna sobre las decisiones que les afectan y disponer de mecanismos para frenarlas. (Parra 2011, p.528)

5) Ha comprendido la lógica económica del reciclaje y las perversiones que el mismo tiene sobre la población recicladora, y ha elegido como ruta de actuación **la consolidación de su dimensión productiva**, mediante la creación y desarrollo de una empresa de aprovechamiento de residuos en la ciudad. Se han planteado el gran reto de jugar las mismas reglas del capitalismo, y encontrar los mecanismos adecuados de redistribución de la riqueza. Es así como el 17 de junio de 2009 se firmó un convenio entre asociaciones de recicladores de segundo grado y el BID, para la creación de un clúster de reciclaje administrado y operado por población

recicladora organizada. Y a 2015 dicho clúster se ha materializado en una bodega administrada enteramente por recicladores de la ARB.

6) Ha colaborado a **la creación de la red latinoamericana** de recicladores, apoyándose en la experiencia del movimiento de catadores del Brasil, quizás el movimiento social más importante de recicladores en el mundo. Más que una zona gris, constituye un nuevo tema a trabajar: desarrollar un análisis de los dos movimientos desde perspectivas comparadas, siguiendo quizás la ruta propuesta por Mc Adam y otros (1999). (Parra 2011, 528)

7) Su accionar jurídico siempre ha venido acompañado de **contrapropuesta de lineamientos de política**, ello mediante las alianzas estratégicas con sus aliados, lo que le permitió proponer una forma de “medir” los costos en los que incurre un reciclador y sus organizaciones en su labor, para ser remunerado desde la tarifa (2010); o un análisis de las salidas operativas y normativas que debía tomar el sistema de reciclaje en 2002.

8) Finalmente es necesario decir que ha transformado a través de la exigencia de derechos un marco normativo que entendía el problema de los residuos como un tema sanitario, de suficiencia financiera y de rentabilidad de lo público, haciendo valer el "factor social" como un factor promotor de política en favor de un grupo en pobreza y vulnerabilidad.

“Desistir de que nos saquen nunca va estar dentro del inventario de nosotros, siempre van a insistir en que es mejor que no hayan recicladores porque este negocio tiene que pasar otras manos, eso es una claridad que tenemos absoluta. Nosotros tampoco vamos a desistir de lo que ya ganamos, pero para no desistir nos toca seguir en la lucha, seguir organizándonos, ir a la delantera de muchas cosas fortalecer la organización, mantenernos en el propósito, hacer lo mismo que hemos venido haciendo sin abandonar ni los valores, ni los principios porque eso es lo que nos ha enseñado que todos tenemos de una poquito, pero todos tenemos. Hay un escenario nuevo, con gobernante nuevo, pero con las mismas obligaciones, es más con más obligaciones” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)



Ilustración 26 Banner imagen organizacional ARB 2016

Fotografía: Juan Arredondo

Capitulo 4. Conclusiones y recomendaciones: Meta narrativas sobre los recicladores como prestadores del servicio público de aprovechamiento.

A manera de introducción según la metodología fijada por Roe (2006) tras identificar claramente las narrativas hegemónicas, y luego identificar las contra narrativas, el analista debe realizar un proceso comparativo que permita que emerja una meta narrativa, o ámbito de relacionamiento dialogante y analítico entre las versiones y comprensiones del problema y las soluciones públicas, de tal forma que se pueda superar (o por lo menos dar claridad) a la polarización y la complejidad de los mismos.

El tercer paso en un análisis de la política de la narrativa es que el analista de comparar los dos conjuntos de relatos (narrativas, por un lado, y no-historias o contra narrativas por el otro) con el fin de generar un meta-narrativa "derivada" de la comparación. (Roe 2006, p.6)

Al momento de elaboración del proyecto de investigación (2010), la metanarrativa estaba sugerida en varias "sentencias" de la Corte Constitucional, pero aun no había un pronunciamiento que, además de ligarlas, se constituyera en un condicionante de toda la política pública de manejo de residuos en Colombia, en lo que respecta a reconocimiento e inclusión de los recicladores en el servicio de aseo como prestadores del componente de aprovechamiento.

Eventualmente, por lo menos a nivel de derechos, esto ocurrió en 2011 con la expedición del auto 275 de dicho año; es así como el tercer objetivo de la investigación

ocurrió en la vida real; este tercer objetivo consistía en " Proponer un modelo de gestión social de los residuos para la ciudad (de Bogotá), basado en la participación, que incluya a población recicladora organizada."

Es fundamental aclarar que no fue esta investigación la responsable de tal logro, fue la lucha de los recicladores en la cual el investigador pudo aportar en mayor o menor medida desde su rol inicial de profesional de una entidad de apoyo, en calidad de estudiante del doctorado y miembro del GIDCA; mas adelante en menor medida (lo cual es paradójico), en calidad de funcionario público inscrito en el tema.

Así las cosas, la principal metanarrativa, no es producto del análisis académico contemplado en los objetivos de esta investigación, esta nace de la comparación y análisis entre la narrativa afín a la política pública de aseo, agenciada por el gobierno nacional y distrital y defendida por empresas de aseo, y la contra narrativa constituida por las demandas, tutelas y demás acciones de resistencia, agenciadas por los recicladores organizados en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá.

También hay una metanarrativa ligada a la forma en que la administración del gobierno "Bogotá Humana" pretendió dar cumplimiento a las ordenes de la Corte Constitucional, esta podría agruparse en dos bloques, uno de políticas formuladas, es decir planes, programas y proyectos formulados para incluir, reconocer y remunerar a la población recicladora, y un segundo bloque consistente en las políticas formuladas y en ejecución.

La tercera metanarrativa comprende las tensiones, contradicciones y aciertos de la armonización de la política pública nacional del servicio de aseo con las ordenes de la Corte Constitucional. Esta contiene un factor más: la aspiración del gobierno colombiano de ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, y los condicionantes que en materia de aprovechamiento se tienen para tal fin.

Finalmente como insumo para las meta narrativas explorado por los líderes de la ARB, y a explorar por autoridades nacionales y distritales, se presenta el resumen de tres casos en diferentes ciudades del mundo, que han integrado y remunerado a los recicladores bajo diferentes modalidades.

4.1 El reconocimiento legal de los recicladores como sujetos de especial protección del Estado y prestadores del servicio público de aprovechamiento.

El reconocimiento de la población recicladora como sujeto de especial protección del estado, y los reconocimientos colindantes que le redefinen como prestador del servicio público de aprovechamiento, no hubieran sido posibles sin el concurso de la Corte Constitucional y su legítimo rol de administrar justicia en las controversias estructurales de nuestra sociedad. Su importancia radica en tiene dos factores a saber:

La primera de ellas se hace desde una perspectiva de derechos, lo que significa que argumentos, técnicos, políticos, ambientales y económicos son tamizados por una lectura de derechos en el marco de las funciones de un Estado Social de Derecho.

La segunda es que la Corte Constitucional tiene la competencia, y legitimidad formal para que sus análisis y decisiones sean vinculantes para los actores y temas en conflicto, por tanto sus pronunciamientos en calidad de metanarrativa, adquieren, por lo menos formalmente, un carácter futuro de "narrativa" oficial, y la fuerza de sus argumentos tiende a convertirse en verdades a permear las políticas nacionales, municipales y locales.

De esta forma la meta narrativa desde la Corte Constitucional parte de la identificación de la asimetría en el poder de las partes en controversia, así como la fuerza de sus argumentos a la luz de la perspectiva de derechos, de esta forma "equipara" la voz de los más débiles a la de los agenciadores de la narrativa hegemónica, para develar los puntos en confrontación .

En este subcapítulo se presenta una versión analítica de la metanarrativa constituida desde las sentencias de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora.

4.1.1 Marco legal de las acciones de exigencia de derechos por parte de la población recicladora en Colombia

Tabla 14 Marco legal de las acciones de exigencia de derechos por parte de la población recicladora en Colombia

Año	Marco institucional y normativo	Estrategia legal	Sentencia judicial	Productos
2002	Gobierno nacional establece en el art. 28 del Decreto 1713 que los residuos eran propiedad del gobierno, y decide ceder su usufructo a las empresas prestadoras del servicio público de aseo.	Una acción legal en defensa del derecho al trabajo	Decreto reglamentario 1505 (2003)	El gobierno nacional debió reemplazar “la propiedad de los residuos”, por “la responsabilidad” sobre los mismos. El artículo fue derogado.
2003	La reglamentación de la figura de Organizaciones autorizadas de la Ley 142 de 1994 y su Decreto reglamentario 421 de 2000 prohibían el trabajo de los recicladores en los municipios de más de 8000 suscriptores.	Demanda por inconstitucionalidad	C-741 (2003)	La Corte estableció que los recicladores podían trabajar en todos los municipios de Colombia, y desbancó la creencia de que la prestación privada de servicios públicos era inherentemente eficiente.
2003	Licitación de 2002. Negativa del gobierno distrital a incluir de hecho a la población recicladora en la gestión pública de los residuos.	Tutela del principio de confianza legítima y a la defensa de su mínimo vital	T- 724 (2003)	La Corte exigió a las autoridades distritales, desarrollar una serie de acciones afirmativas que redujeran la vulnerabilidad de la población recicladora, y que la prepararan para participar en igualdad de condiciones en una próxima licitación de aseo en la ciudad.

2003	Código Nacional de Tránsito: “erradicación de los vehículos de tracción animal de las calles”	Tutela en defensa del principio de confianza legítima y del mínimo vital	C-355 (2003)	Se exigió al gobierno nacional eliminar este articulado, instando a la sustitución concertada, gradual y programática de dichos vehículos
2008	La Ley nacional 1259 del Ministerio de Ambiente, prohibió la extracción de residuos en bolsas dispuestas en espacios públicos, su transporte en medios no adecuados, así como la comercialización en condiciones no aptas para tal fin.	Acción de exigibilidad de derechos	C-793 (2009)	La Corte estableció que la ley no podía ser aplicada en detrimento del trabajo de la población recicladora.
2009	La Administración municipal de Cali decidió que dejaría de enviar residuos al botadero a cielo abierto, que hasta entonces recibía los residuos que diariamente se producían en la ciudad.	Tutelas por el derecho al trabajo, mínimo vital y principio de confianza legítima	T-291 (2009)	La Corte exige al conjunto de autoridades municipales el desarrollo de un proceso integral que permita la inclusión social y económica de esta población.
2010	La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) decide abrir licitación para la operación del Relleno Sanitario Doña Juana	Proceso de concertación con, seguido por presión al Distrito. Acción de desacato contra el Distrito amparada en las exigencias de la sentencia T-724	Auto 268 (2010)	La Corte exigió la incorporación de un componente de aprovechamiento en el sitio de disposición final que vinculara a población recicladora organizada con la empresa privada que resultara ganadora de la licitación.

2011	Licitación del servicio de recolección y transporte de basuras en Bogotá	Acción de desacato de las sentencias T-724 y T-291 en el pliego licitatorio.	Auto 183 (agosto 2011) Auto 275 (diciembre 2011)	El Auto 275 exige la incorporación estructural de la población recicladora en la gestión de los residuos, en particular su remuneración por los servicios afines al aprovechamiento.
------	--	--	---	--

Fuente: Parra 2015, actualización de la tabla incluida en Fernández y Parra 2012: 29-30.

4.1.2 Los recicladores como sujetos de especial protección del Estado

El primer elemento fundamental del nuevo paradigma germinado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional consiste en la identificación del reciclador como sujeto de especial protección del Estado, desde tres características definitorias de esta población a saber:

Su condición de pobreza y vulnerabilidad asociada al deber del estado social de derecho de ocuparse de las poblaciones marginalizadas.

El reconocimiento de los beneficios ambientales y sanitarios de su labor, bajo entendido de que su labor se constituye en un beneficio público intangible.

El reconocimiento de la actividad de los recicladores como parte integral del servicio público de aseo, y por tanto su condición de prestadores del servicio público de recolección, transporte y aprovechamiento, y cuya actividad siendo un beneficio público debe medirse y remunerarse como ruta expedita para la superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Las condiciones de pobreza económica y material son descritas por la Corte Constitucional desde las condiciones mismas del trabajo, remitiéndose a los estudios sociológicos que definen a esta actividad como una de las últimas alternativas dignas del que el ser humano encuentra para ganarse la vida en el marco de las sociedades de consumo. Evoca las problemáticas ligadas a la salud debido a la manipulación de desechos y los esfuerzos físicos involucrados, además de las condiciones de trabajo en vertederos y en la calle. Remiten también a las situaciones de victimización y

discriminación por parte la sociedad en general y al desconocimiento de su labor pese a los beneficios derivados de ella; de hecho hace énfasis en la explotación de este sector poblacional en el marco de la cadena de reciclaje. Finalmente evocan la subrepresentación frente al estado producto de la misma marginalización.

El reconocimiento de los beneficios ambientales lo enmarcan en la lectura del aprovechamiento como alternativa a la mitigación de los efectos devastadores de la sociedad de consumo y el modelo de desarrollo vigente en nuestras sociedades. Se remiten a la medición existente y disponible de los beneficios y ahorros derivados del uso de materiales reciclables por cada línea de los mismos (a continuación tabla del caso brasilero). Beneficios que son gozados por todos los ciudadanos indistintamente de su vinculación o no a la cadena de aprovechamiento.

Al abordar estos ahorros la Corte identifica aquellos que particularmente hace la población recicladora a cada fase de las prestación del servicio público de aseo, en términos de la cantidad de residuos que ellos evitan sean recolectados transportados y dispuestos. Hay pues ahorros concretos en vehículos compactadores, operarios, gasolina, y demás costos implicados en recolección, transporte y enterramiento de basuras.

La conclusión que establece la Corte siguiendo la argumentación de los recicladores es que la actividad de los recicladores es en sí un servicio público, pues realizan fases semejantes (no iguales) al de las reconocidas personas prestadoras del servicio público de aseo (recolectan transportan y de alguna forma dan una suerte de disposición final a los residuos) con un plus, esta última etapa reincorpora los residuos reciclables al ciclo productivo, sirviendo de insumos para la industria y evitando el consumo de significativos volúmenes de materia prima virgen. Una reflexión subsidiaria a este argumento justifica su remuneración: Si los recicladores no existiesen la sociedad en general y el Estado habría de cubrir los costos de manejo de los residuos reciclables que ellos recuperan vía el sistema de aseo formal.

Entonces, porque no remunerarlos por su labor como se remunera a las empresas por acciones del servicio de aseo.

Las organizaciones de recicladores en cabeza de la ARB estuvieron de acuerdo parcialmente, pues pese a su semejanza el servicio que prestan los recicladores es de

naturaleza diferente, pues deben invertir un tiempo/esfuerzo en recuperar los residuos no separados de las bolsas de basura, no pueden “compactar” los residuos sin arriesgarse a que estos pierdan las características fisicoquímicas que les otorgan su potencial de aprovechamiento, sus medios de acarreo responden a otra lógica de carga y movilidad en la ciudad, y por tanto la medición de los costos directos en los que incurren los recicladores justificarían un pago más elevado. (Esto lamentablemente aún no es una realidad, y la estructura tarifaria exigida por la Corte apenas equipara el pago a recicladores al pago más económico cobrado por el prestador del servicio de aseo en su municipio).

Sin duda este ejercicio de reposicionamiento como sujetos en la sociedad empezó por ellos mismos, como se puede constatar en los relatos sobre las historia de los recicladores y sus organizaciones del capítulo anterior. Pero también es indudable que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se convierte en un amplificador de nuevos significados en la sociedad, pues en un mediano plazo permea la realidad de las políticas públicas nacionales y municipales, llegando hasta la cotidianidad de los ciudadanos. En este caso y como se vio en el subcapítulo referente a la “pugna por la denominación de reciclador”, el proceso de re significación de la posición de sujeto y el rol del reciclador empezado por ellos, alcanzó su punto culmen gracias a las sentencias de la Corte Constitucional, y este es sin duda el primer elemento del cambio de paradigma.

4.1.3 Priorización del aprovechamiento

Este punto para efectos de esta argumentación, siendo importante pero no resultado central, y consiste en reconocer que el aprovechamiento debe hacer parte del servicio público de aseo, no solo como un reconocimiento nominal o simbólico, sino estructural, en tanto han prevalecido (...) aproximaciones al servicio público domiciliario de aseo, donde algunas entidades abogan por la continuidad de parámetros que obedecen a un modelo lineal de prestación del servicio dirigido hacia la disposición final, mientras que otras lo hacen hacia el “aprovechamiento” (reciclaje) que puede ser comprendido como un modelo circular o cíclico. (Numeral 7.3 pagina 8 auto 587 de diciembre de 2015)

Reconoce así que el aprovechamiento juega un papel fundamental frente a las acciones que deben adelantarse en el campo del manejo de residuos y la política pública afín, para garantizar el derecho a un ambiente sano.

"(...) al efectuarse procesos de aprovechamiento sobre los residuos sólidos, además de reducir la demanda de materia prima directamente extraída de los ecosistemas, también se logra prolongar la vida útil de los rellenos sanitarios. Por ende, el aprovechamiento repercute directamente en el impacto ambiental del ciclo productivo de una sociedad de consumo (Corte Constitucional de Colombia, Auto 268 de 2010, 2.1 Los recicladores, sujetos de especial protección constitucional)

Este punto es estructural en lo que al paradigma previo sostenido en la narrativa hegemónica se refiere, pues presiona por la inversión de la pirámide de jerarquía en el manejo de residuos que hasta 2011 siguió operando en el servicio de aseo, la cual se presenta a continuación:

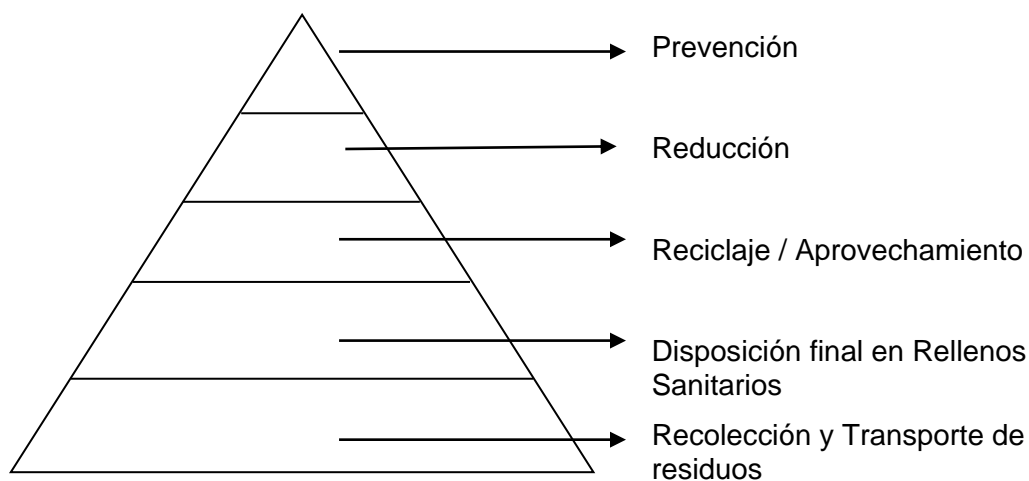


Ilustración 27 Pirámide de la jerarquía de manejo de residuos según la narrativa hegemónica

Y la reemplaza por otra que sería acogida parcialmente por el decreto nacional 2981 de 2013 del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y la normativa subsiguiente:

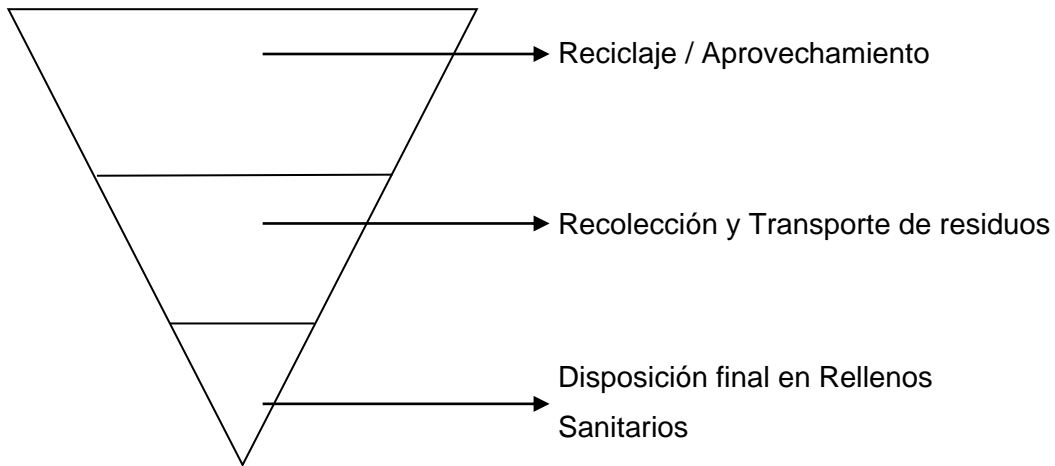


Ilustración 28 Pirámide de la jerarquía de manejo de residuos según la metanarrativa de la Corte Constitucional

Dado que la normativa de aseo sigue siendo la que regula lo concerniente al manejo de residuos en ausencia de una ley de residuos, Colombia aun no llegaría a la pirámide de jerarquía de residuos ideal representada en La Pirámide de Manejo de Residuos, en 1990 en el Acta de Prevención de la Contaminación (Pollution Prevention Act.), por la Agencia para la Protección Ambiental de los Estados Unidos. (EPA-Environmental Protection Agency):



Ilustración 29 Versión adaptada de la pirámide de manejo de residuos realizada por Anzola 2015, (Anzola 2015 p.16)

Si bien el decreto 1713 de 2003 ya reconoce el aprovechamiento como componente del servicio público de aseo, la estructura de medición y remuneración del servicio de aseo, tal y como fue explicada en apartes anteriores, desincentivaba el desarrollo real de un sistema formal de aprovechamiento de residuos.

4.1.4 Las organizaciones solidarias como personas prestadoras de servicios públicos.

Desde la Constitución de 1991 y su consecuencia inmediata, la ley 142 de 1994, privilegiaron la figura de "empresas por acciones " como persona prestadora de servicios públicos, bajo el supuesto según el cual era la "mejor" modalidad para jugar con las reglas de la libre competencia; las reglamentaciones de la misma generaron estrictiones normativas a los municipios como prestador directo, y a las comunidades que se organizaban para restar servicios públicos; sumado a ello los mecanismos de escogencia de prestadores, vía licitación, mediante requisitos financieros, técnicos y de experiencia en la materia, garantizaron la participación real de empresas por acciones.

En otras palabras la exclusión se daba por dos vías: Por un lado existían restricciones concretas en las normativas, para la prestación del servicio de aseo por parte de organizaciones no autorizadas en municipios de más de 8000 suscriptores. El mecanismo de selección en aquellos casos en que aplicara la figura licitatoria, era de entrada una limitación pues los requisitos técnicos, financieros, operativos y de experiencia, se convirtieron de facto en barreras infranqueables para las organizaciones de recicladores.

Como se dijo mediante la sentencia c 741 de 2003 y mediante la sentencia T 724 de 2003 la Corte Constitucional levantó las barreras normativas establecidas desde la ley y el decreto, para la participación de las organizaciones de recicladores; y frente a los requisitos, técnicos, de experiencia, financieros y operativos, la Corte no los desestimó como estándares necesarios que de alguna marea contribuyen a la calidad y eficiencia de la prestación del servicio; pero para garantizar la participación efectiva de la población recicladora, responsabilizó a las autoridades municipales del desarrollo de acciones

afirmativas dirigidas a los recicladores, de tal forma que en el mediano y largo plazo adquirieran las competencias, las infraestructuras, los niveles organizativos, para poder participar de la prestación del servicio de aseo en igualdad de condiciones.

En la sentencia t 724 de 2003 se estableció que estas acciones afirmativas habrían de verse reflejadas en los mecanismos de selección de los oferentes de servicios, así como en programas específicos dirigidos a esta población. Más adelante, en otras sentencias y autos como el 275 de 2011, el auto 587 de 2015 o el auto xxx de 2014, reconocieron que además de la necesidad de brindar una ruta cierta para la adquisición de las capacidades exigidas para participar en la prestación de los servicios públicos, había que generar garantías que mitigaran el hecho de que la normativa técnica referente a la prestación de servicios estaba hecha para actores formales tales como las empresas por acciones, y no para un sector de trabajadores en empleo informal.

Por ejemplo desde el 1713 a la fecha se le pedía a las empresas por acciones entre otros requisitos técnicos, los siguientes:

- La identificación plena y clara de cada uno de sus usuarios para la constitución de lo que se conoce como “catastro de usuarios”.
- Un contrato de condiciones uniformes en el cual se le informa a los suscriptores del servicio las características operativas de la prestación, frecuencias, y horarios, así como los deberes y derechos de las partes implicadas.
- Debían tener un sistema de registro y reporte de la cantidad de residuos recolectados, transportados y dispuestos, hacer con este un balance de masas que ratificara la información y hacer un reporte cada determinado tiempo en el Sistema Único de Información SUI, para efectos de la facturación del servicio.
- Debían contar con una oficina de Peticiones Quejas y Recursos que diera trámite a las insatisfacciones y problemas del servicio reportados por los suscriptores.

La aplicación plana de estos requisitos a los recicladores y sus organizaciones se constituía en una exclusión vía la norma técnica, situación por demás preocupante ante la contradicción que Nohra Padilla concreto en la siguiente afirmación:

“Ganamos el reconocimiento de los derechos en los estrados de las cortes y los perdimos en las calles”

Ello nos remite a aquel postulado de Roe (2006) según el cual el ciclo de controversia y polarización continua pues con el hallazgo de respuestas en forma de meta narrativas, aparecen nuevas preguntas, o en otras palabras “las meta narrativas, están llamadas a ser las narrativas de hoy, y más adelante serán problematizadas por nuevas contra narrativas”. Nada más cierto en lo que a los significados de la formalización de recicladores se refiere como se verá en las tensiones que las ordenes de la corte han generado frente a la armonización normativa a nivel nacional.

La Corte mediante su jurisprudencia, relativizó esta narrativa: no existe una relación causal ni natural entre la figura de "empresa por acciones" y los principios de eficiencia en la prestación del servicio; lo que dicho de otra forma es "no pueden existir restricciones para que las comunidades se organicen y presten servicios públicos". Así pues extendió la autorización para que recicladores se organizaran y prestaran servicios en todas partes de Colombia.

Frete a los requisitos específicos la Corte no se pronunció mas allá de lo aquí expuesto sobre la viabilidad de los mismos, en cambio estableció una serie de principios fundamentales "no negociables" que habrían de guiar los diseños de política que autoridades nacionales y distritales habrían de cumplir en el proceso de reconocimiento de la población recicladora.

4.1.5 Los principios del reconocimiento y la inclusión

El primero de ellos es el principio de **existencia real de las acciones afirmativas**, insistiendo en que estas debían materializarse en políticas reales en uso, no anuncios de buena voluntad. Basándose en la distinción que hiciera en el auto 268 y auto 275 respecto a la naturaleza misma de las acciones afirmativas, se puede afirmar que la exigencia consistía no solo en garantizar la existencia de las políticas sino su efectividad, entendido que se trataba de acciones afirmativas estructurales y no asistenciales, que culminarían con la superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de esta población, en

particular mediante su incorporación formal y remunerada en la gestión pública de los residuos, que es por mucho la acción afirmativa estructural principal.

La constatación de un incumplimiento cercano a los 10 años por parte de la administración de la ciudad, llevó a la Corte a exigir el establecimiento de metas de corto, mediano y largo plazo verificable y comprobable, para el desarrollo de estas acciones afirmativas. Además de responsabilidad a la Procuraduría de su seguimiento. Ello implicaba la creación de la meta, su inscripción dentro del plan de desarrollo, y la asignación de responsabilidades institucionales en su ejecución.

El segundo principio fundamental contenido en varios pronunciamientos de la Corte, fue la exigencia de que **toda iniciativa fuera concertada con la población recicladora**, de tal forma que su participación en el esquema de prestación del servicio de aseo empezara desde la consulta e incidencia de los recicladores en los programas de recolección, transporte y aprovechamiento contenidos en el instrumento municipal de planeación de las políticas de manejo de residuos (los PGIRS). Este principio atiende a lo que Silvio aprendió del movimiento de recicladores de Brasil: “nada sobre nosotros sin nosotros”. Ello exigió de los gobiernos municipales el diagnóstico profundo de la población recicladora en sus municipios, para poder establecer un punto de partida y desde el diseño de los programas y proyectos dirigidos a la población recicladora. En términos del análisis de política pública esta medida resulta del todo significativa: una consulta previa permanente en los temas de planeación de las políticas de aprovechamiento de residuos en los municipios, le significan al formulador, el conocimiento profundo de los sujetos a consultar, y la generación de una suerte de didáctica para la concertación.

El tercer principio a aplicar fue el de **la gradualidad**, bajo el entendido que la superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad mediante la adquisición de las competencias, infraestructura y conocimientos no ocurría de un día para otro. No obstante la Corte advirtió que las metas de plazo inmediato y la exigencia de existencia real de las políticas en cuestión, se materializaba en acciones afirmativas inmediatas y constatables.

El cuarto principio que estableció la Corte fue **el derecho de los recicladores de permanecer en su oficio, e incluso crecer en él como empresarios**, de tal forma que las alternativas laborales serían opciones sujetas a la decisión informada de los recicladores, pero no sustituirían las acciones encaminadas a fortalecerlos

organizativamente para la prestación de las actividades de recolección, transporte y aprovechamiento de residuos reciclables.

El quinto principio conexo con el anterior lo constituyó la apuesta a que **el componente de aprovechamiento del servicio de aseo quedara íntegramente en las manos de los recicladores** entendidos estos como depositarios naturales del reciclaje.

El sexto principio se remitió a la exigencia que tiene el Estado de **abstenerse de realizar acciones que empeoren o radicalicen las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión de una población**, máxime sin justificación razonable y medidas mitigatorias adecuadas.

Así las cosas el séptimo principio especificó acerca del proceso de transición definido por el principio de gradualidad, articulado con el principio de abstención del Estado: mientras las acciones afirmativas están desarrollándose hay que generar ciertas garantías para no marginalizar y empobrecer a la población, son estas:

1. El acceso cierto y seguro de los recicladores al material reciclable
2. La no aplicación del comparendo ambiental hasta que las acciones afirmativas no se hayan desarrollado satisfactoriamente
3. La no restricción de los vehículos de tracción animal hasta tanto el proceso de sustitución no sea una realidad.

Finalmente hay que decir que la Corte estableció que los modelos de prestación del servicio de aseo no eran un fin en sí mismos, sino medios para garantizar el cumplimiento de las exigencias contenidas en su jurisprudencia y presentados en este aparte como principios.

4.2 Las formas mediante las cuales la administración "Bogotá Humana" se propuso dar cumplimiento a las Órdenes de la Corte Constitucional

A partir de este punto la misiva de Roe (2006) según la cual La meta narrativas de hoy serán las narrativas de mañana a ser confrontadas por nuevas contra narrativas... cobra todo el significado.

En el 2012 llega a la alcaldía de Bogotá Gustavo Petro, un político con filiaciones de izquierda que con un discurso asentado en la inclusión, la recuperación ambiental y el fortalecimiento de lo público se hace de un gran número de votantes en Bogotá y de una imagen propia en los medios (buena y mala). Como se mencionó anteriormente, la Corte Constitucional en el 2011 había echado a tras la licitación de aseo y correspondía al nuevo mandatario local hacer efectiva esta decisión.

“Las elecciones son en octubre de 2011, ya la corte había dicho en agosto que frente al desacato de los recicladores se frenaba la licitación y el alcalde Petro venía en ese momento con un discurso ecológico donde habla del agua y habla de cambio climático y de varios temas de moda, estratégicos y necesarios. En alguna oportunidad invitan a Nohra a una conferencia del candidato y ella le dice mire yo soy de los recicladores y tal cosa, tal otra y el alcalde le dice que chévere lo de los recicladores y que si el gana él va a tener en cuenta a los recicladores. El alcalde no se compromete de lleno, ni nosotros tampoco, nada de que vamos a hacerle campaña o vamos votarle, nada, no. El alcalde pues es elegido y el alcalde está en proceso de empalme cuando recibe el bombazo de que se cae la licitación y que tiene que tener en cuenta a los recicladores, que las acciones afirmativas tienen que ser eficaces y que tiene que buscar la remuneración. Es decir fue

la corte constitucional la que realmente por el alegato de los recicladores pone la agenda; el alcalde muy inteligente dice claro, yo me voy a cumplir las órdenes de la corte y voy a cumplirle a los recicladores, los voy a incluir, pero además desarrolla la estrategia de recuperar un servicio público que estaba en manos de privados y dice voy a crear una empresa pública, digamos que el aprovecha esa victoria de los recicladores y se monta en ese caballito de batalla y diseña una estrategia de gobierno de retomar el servicio público para la empresa de acueducto. Digamos que eso es lo que el aprovecha de nuestra victoria; entonces la gente dice los recicladores de Petro y nada! Nosotros no somos recicladores de nadie, y ahorita no somos los recicladores de Peñalosa, ni los de ninguno, somos los recicladores! (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Para entender como lo realizó su administración este capítulo está estructurado siguiendo la línea de tiempo y ordenando y presentando en ella las acciones significativas de dicho gobierno que perseguían el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, a saber:

- El Plan de Inclusión de población recicladora
- El esquema transitorio desarrollado por el decreto distrital 564 de 2012 (sistema de pago, SVTA, separación en la fuente)
- Acciones y propuestas de municipalización del servicio de aprovechamiento: Acopios Públicos, acuerdos de responsabilidad, fractura entre organizaciones de recicladores)
- El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de diciembre de 2015 (el modelo)

4.2.1 La primera versión del Plan de Inclusión de población recicladora, presentada por la UAESP a la corte constitucional, para dar cumplimiento al auto 275 de 2011.

Para abarcar este evento significativo de la administración “Bogotá Humana” se presentan primero las exigencias y lineamientos generales del Auto 275 de 2011, luego la propuesta presentada por el distrito y finalmente el análisis sobre el mismo, así como de los pronunciamientos y documentos realizados por la Asociación de Recicladores de Bogotá ARB, en los diferentes escenarios de concertación y debate, a propósito de esta propuesta del distrito.

El plan de inclusión como política pública, tuvo por un lado al auto 275 de 2011 como fuente de mandatos y orientaciones. Por otro, se constituyó en 1) el documento presentado a la Corte Constitucional en marzo 30 de 2012, y sobre el que esta instancia emitió un auto de “viabilidad”, 2) fue incluida en términos de de lineamientos generales de política en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, y 3) en las previsiones presupuestales para su cumplimiento.

Lo primero que hay que anotar es que el gobierno distrital en cabeza de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, estaba directamente obligado a dar cumplimiento a la modalidad y lineamientos de acciones afirmativas, contenidas en el auto 275 de 2011, e indirectamente a las demás sentencias y autos ligados a él. Por ello vale la pena recordar que este auto fue producto de la constatación por parte de la Corte Constitucional de la no existencia o desarrollo de acciones afirmativas estructurales de inclusión de población recicladora, ordenadas por esta instancia judicial desde 2003. Esta constatación fue impulsada gracias a la interposición de un “incidente de desacato o incumplimiento”, proceso adelantado por la ARB contra el Distrito, por considerar que la licitación del servicio de aseo de 2011, que regiría el manejo de residuos por 8 años en la ciudad, no incluía a la población recicladora en los términos ordenados por la Corte, tal y como se presentó en el capítulo anterior.

En términos muy generales el auto en cuestión deja sin efecto la licitación del servicio público de aseo de 2011, y los actos administrativos que la rodeaban.

Además de eso ordenó al Distrito a definir y rediseñar un esquema que dignificara la actividad del reciclaje y que tendiera a su normalización a través de la fijación de metas a cumplir en el corto plazo que sean concretas, cualificadas, medibles y verificables.

Afirmó la Corte que “(...) dicho Plan deberá contener acciones afirmativas en favor de la población que se dedica de manera permanente a la actividad de reciclaje -lo que supone un enfoque diferencial-, de manera que se logre su regularización respecto de la prestación de los servicios complementarios de aseo en los componentes de reciclaje, transporte, transformación y aprovechamiento de residuos”.

Para llevar a cabo esta regularización para la prestación de dichos servicios, la Corte recordó la disponibilidad de la figura de “organizaciones autorizadas”, derivada del derecho contemplado en la Constitución, que tienen las comunidades a organizarse para prestar servicios públicos, su reglamentación en la ley 142 de 1994 y en el decreto 412 de 2000, y ajustado a la sentencia C-741 de 2003, resultado también de una acción de exigibilidad de derechos hecha por la ARB. Esta figura permite que organizaciones solidarias, coincidentes con las formas asociativas de los recicladores, puedan ser personas prestadoras del servicio público de aseo.

Finalmente la Corte ordenó tanto a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP, como la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA, que definieran cómo serían ofrecidos en la práctica los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos, íntegramente por la población recicladora y cómo deberán ser remunerados.

Como ordenes complementarias pero igualmente importantes, el Distrito debía actualizar el último censo de recicladores, y en su plan de metas debía promover la separación en la fuente de todos los generadores de residuos de la ciudad.

Este documento fue elaborado durante el primer trimestre del año, en una verdadera carrera contra el tiempo, pues la corte definió el 30 de marzo como fecha de entrega del mismo. Ello exigió a los funcionarios públicos involucrados en su elaboración, no solo trabajar largas jornadas, sino recuperar información sobre la realidad del manejo

de residuos en la ciudad que se había perdido con el cambio de administración, o información de fuentes no gubernamentales que no habían sido tenidas en cuenta. Su elaboración contó también con el apoyo de organizaciones de recicladores cuya experiencia sirvió de “cable a tierra” al distrito en su propuesta. En particular una de las mesas de concertación, que sesionaba en horas de la tarde, constituida por las organizaciones del Pacto Gremial Reciclador⁴⁶, quienes aportaron los resultados de sus propias investigaciones así como su análisis crítico, con la esperanza de orientar el plan de inclusión. No obstante, el documento es producto y refleja las tensiones entre las diferentes concepciones del problema público de los residuos, así como las distancias disciplinares y epistemológicas que han marcado la relación entre las llamadas ciencias duras y las ciencias sociales.

Hay que decir que el Plan de Inclusión fue una de las diferentes sub-políticas de aprovechamiento que hicieron parte del componente “Basura Cero”, programa que a su vez hizo parte del Plan de Desarrollo Bogotá Humana. Las otras sub-políticas relacionadas hacían referencia a las demás líneas de acción para lograr la sistemática reducción de los residuos dispuestos en el Relleno Sanitario de Doña Juana, por ejemplo manejo de residuos orgánicos, y manejo de residuos de la construcción entre otros.

De manera general el distrito incluyó en sus programas de Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 -2016”, el programa Basura Cero, consistente en una serie de acciones estructurales para que la ciudad se adapte al cambio climático, armonice sus políticas hacia la conservación y promoción ambiental, así como genere corresponsabilidades en los ciudadanos frente al tema.

Este programa estaba constituido por los siguientes sub-programas de gobierno:

- Estrategia de producción sostenible. Reducir los residuos generados mediante la sustitución de insumos y productos finales, recuperables o biodegradables
- Reducción de residuos cultura y separación en la fuente. Formación y sensibilización de los ciudadanos y usuarios de los ciudadanos "servicio de aseo",

⁴⁶ Esta alianza estratégica presentada en el capítulo anterior, estaba **en ese entonces** constituida por diferentes actores de la cadena de reciclaje a saber: Asociación Nacional de Industriales del Reciclaje ANIR, Asociación de Comerciantes y Organizaciones del Reciclaje Industrial Nacional ACOREIN, Asociación de Recicladores Unidos por Bogotá ARUB, Red de Recicladores de Suba, y la Asociación de Recicladores de Bogotá.

a través de campañas masivas sobre los beneficios del reciclaje, separación en origen y diferenciada de residuos sólidos.

- Modelo de reciclaje de Bogotá. Regularizar y formalizar el reciclaje como parte del servicio de limpieza, por las empresas integradas y administradas por organizaciones comerciales recicladores, la generación de "los procesos de inclusión" de esta población. El proyecto ha tenido como objetivo implementar un modelo de reciclaje de diseño técnico y financiero, que articule los recorridos diferenciados de recolección, centros de acopio y parques industriales de tratamiento de residuos sólidos recuperados. Como parte integral de este modelo, se trata de organizar los "recicladores" y acompañarlos en el proceso de creación de empresas, así como regularizar y formalizar el proceso de reciclaje como parte del servicio público de aseo.
- Reducción al mínimo la disposición final en vertederos
- Cero residuos de construcción
- Gestión integral de los residuos especiales y peligrosos

(Parra 2015, p.21)

Antes de empezar su revisión vale advertir que pese al proceso de concertación, el documento final presentó serias diferencias con lo esperado por las organizaciones de recicladores, encontrando como último recurso la elaboración de una acta de consensos y disensos en la cual se presentaban sus objeciones al modelo contenido en el Plan, y se acordaba que estas serian materia de futuras negociaciones.

El plan de inclusión se estructuró en 6 grandes paquetes de metas que a su vez incluyeron en su primera versión un total de 36 estrategias.

1. Garantizar que el 100% de la población de Bogotá conozca el programa Basura Cero, separe en la fuente y disponga el material recuperable en las rutas de recolección selectiva. (meta reducida por plan de desarrollo)

2. Reorganizar el servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento, de manera tal que los recicladores de oficio participen como prestadores del mismo en óptimas condiciones, a través de empresas, centros de acopio y parques de reciclaje autorizados. El Distrito dotará la infraestructura básica para este fin.

3. Formalizar al 100% de la población de recicladores de oficio, haciendo efectiva la remuneración estable por su labor y el acceso a la seguridad social.
4. Desarrollar un Marco Regulatorio que garantice la separación en la fuente, la reorganización del servicio público de aseo orientado al aprovechamiento y el reconocimiento efectivo del trabajo de los recicladores de oficio.
5. Cubrir la prestación del servicio de aseo de material aprovechable con rutas de recolección selectiva, al 100% de usuarios de Bogotá.
6. Asegurar la sostenibilidad técnica, económica y financiera del modelo empresarial construido con la población recicladora para el servicio de recolección, transporte, acopio, comercialización y aprovechamiento de materiales reciclables.

Ilustración 30 Metas Plan de Inclusión
fuente Presentación UAESP 2012

A continuación una presentación resumida de algunas de ellas que fueron objeto de análisis, reconocimiento o crítica por parte de las organizaciones de recicladores, profesionales y entidades de apoyo.

La primera meta buscó “...garantizar que el 100% de la población de Bogotá conozca el programa basura cero, separe en la fuente y disponga el material recuperable en las rutas de recolección selectiva”.

Para tal efecto se diseñaron estrategias educativas, comunicacionales y de promoción directa de la separación en la fuente. Esta meta partió de la afirmación según la cual era necesario transformar el paradigma que relaciona el problema de los residuos únicamente a soluciones sanitaristas y tecnificadas realizadas por terceros; y que no reconocía ni asignaba las responsabilidades que cada actor de la cadena tiene en ello. Sus estrategias de formación buscaron llegar a cada centro educativo de la ciudad, sea privado o público, y valerse de las estructuras pedagógicas y curriculares afines existentes: los Proyectos Ambientales Escolares, La Cátedra Ambiental, Los Comités Ambientales Escolares y el servicio social obligatorio.

El modelo optó por no acoger modalidades de separación de residuos muy complejas entendiendo que el cambio de hábitos necesitaba una operatividad muy sencilla; es así como incentivó la separación de residuos reciclables previamente escurridos si tuvieron algún líquido (vidrio, papel, cartón, plásticos y metales) en una bolsa blanca, y los residuos ordinarios en una bolsa negra que ralentice su descomposición.

Este componente fue una de las metas que alcanzó al cumplimiento según la oficina delegada de la Procuraduría para el seguimiento de las metas de inclusión.

Imagen de campaña de separación en la fuente



Ilustración 31 Campaña separación en la Fuente 2012

Fuente: UAESP 2012b.

Hay que señalar también que fue un acierto el reconocimiento de la separación en la fuente como una acción afirmativa de carácter estructural, pues gracias a una buena separación en la fuente la población recicladora se expondría menos a infecciones

cutáneas y respiratorias, y a cortadas en sus manos, principales enfermedades que amenazan a esta población según el estudio sobre seguridad social de Enda A.L. 2011. Por otro lado una adecuada separación de residuos reduciría el tiempo y esfuerzo que la población recicladora debe destinar a la identificación de los residuos reciclables dispuestos en bolsas de basura, optimizando su tiempo de trabajo y por tanto potenciado un mayor ingreso.

Fue un acierto entender la necesidad de crear un nuevo “marco interpretativo” en torno al problema de los residuos y las soluciones públicas que se le den; el primer elemento a posicionar es la responsabilidad de cada uno de los actores de la cadena de producción, consumo, desecho, aprovechamiento y disposición final; el segundo mensaje tiene que ver con el reconocimiento de la población recicladora como gestora pública de los residuos, es decir como parte de la solución.

Ahora bien esta estrategia evolucionó a través de las 5 direcciones que tuviera la UAESP en la administración Bogotá Humana, y debió enfrentar la dificultad para el cambio de mentalidad por parte de diferentes sectores sociales; por ejemplo muchos generadores manifestaron que sólo separarían en los residuos cuando se concretaran los “beneficios” económicos por hacerlo, y qué decir de los patrones de consumo, los cuales si bien relacionados superaban la competencia misma de la campaña.

En la medida en que la estructura de costos oficial del servicio de aseo no media las externalidades ambientales de no reciclar, fue muy difícil visibilizar los incentivos y desagregarlos para hacer viable una política de costo/beneficio que transformara hábitos.

En otras palabras en la legislación colombiana, se estableció que los residuos son propiedad del generador hasta que este los coloca en espacio público para su recolección, así las cosas no existen mecanismos de exigibilidad para la separación en la fuente y menos para la entrega al sistema. Además las normativas que incluyen aspectos relativos a la separación en la fuente y la presentación de los residuos, tienen componentes sancionatorios simbólicos y peor aún, carecen de sistemas de monitoreo reales, tanto por quien juega el rol de monitor como por los protocolos para hacer efectiva una sanción; esto significa que terminan siendo política pública formal en no uso (Ostrom 2005), o políticas simbólicas.

De este proceso el gran aprendizaje consistió en que el mensaje no debía ser solo separar en la fuente, el mensaje debía involucrar la entrega del reciclaje al reciclador. En varias ciudades latinoamericanas como Diadema o Londrina en Brasil, esta tarea fue asignada y reconocida a la población recicladora, quien era la única que podía determinar mediante la constatación del contenido de las bolsas de residuos (ordinarios o aprovechables) si en determinados sectores se hacía o no una buena separación de residuos; ello además cualificaba el rol del reciclador, le dota de su carácter de gestor ambiental e incentiva la interlocución entre el generador y el reciclador.

Una de las principales críticas y a su vez se constituye en aprendizaje es que la transformación de los hábitos de separación en la fuente toma mucho tiempo, aun si se mantienen de manera intensiva la cotidianización de mensajes y se refuerza con procesos de formación y de generación de incentivos. Por ello las proyecciones de incremento captación de material reciclable gracias a esta estrategia deben ser medidas.

La segunda meta se refería a la “...reorganización del servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento, de manera tal que los recicladores de oficio participen como prestadores del mismo en óptimas condiciones, a través de empresas, centros de acopio y parques de reciclaje autorizados. El distrito dotará la infraestructura básica para este fin”.

En esta meta la UAESP partió bajo el entendido de que la solución pública para el reconocimiento de la población recicladora como gestores del aprovechamiento le exigía separar la recolección de residuos de ordinarios de la recolección de residuos reciclables, y reordenar la cadena de reciclaje tal y como existía hasta entonces, incluyendo la reagrupación organizacional.

Es así como interpretó la regularización y normalización de esta población como el fomento organizativo y empresarial para la constitución de aproximadamente 60 “Organizaciones de Recicladores Autorizadas” ORAS, a partir tanto de las organizaciones de recicladores existentes, como de la población recicladora de oficio independiente o no organizada. En el primer momento la UAESPS privilegió la figura de cooperativa multiactiva como modalidad constitutiva de las Organizaciones de Recicladores Autorizadas, ello justificado en la necesidad de constituir “unidades empresariales” con una adecuada administración e infraestructura, para la prestación de servicio. Lo cual, en

principio, supondría que estas ORA's no estarían constituidas por las organizaciones de recicladores existentes, a quien se les asigna un rol político-gremial; en cambio las bases de dichas organizaciones tendrían una doble pertenencia: a sus organizaciones preexistentes y a las cooperativas multi-activas. No obstante, según el Distrito las primeras ORAs surgirían de los procesos organizativos preexistentes entre los recicladores.

Cada ORA idealmente sería como cooperativa multi activa, constituida por mas o menos 200 recicladores, y estaría dotada con: 1) un centro de acopio equipado a su vez con bandas transportadoras de residuos y un sistema de compactación y embalaje, 2) una o varias rutas de recolección de materiales reciclables, con asignación exclusiva, definidas sobre la territorialidad de sus asociados, en concertación con las territorialidades tanto de otras organizaciones como de la población recicladora independiente. 3) Uno o varios vehículos con capacidad promedio para cargar 3 toneladas. Y 4) Toda la seguridad industrial que se requiera en los diferentes roles laborales del modelo.

La administración entonces manifestaba que la operatividad del sistema respetaría la territorialidad de la población recicladora en la ciudad. Por lo menos en la fase I de este modelo.

Es así como la primera fase, consistía en una ruta en donde los acopios móviles se situarían estratégicamente en vías, para ser abastecidos por la población recicladora, organizada e independiente del sector. En este vehículo se pesaría y registrarían los pesajes por tipo de material recogidos por cada reciclador, brindando a los recicladores independientes que así lo requieran, un certificado de dicho pesaje a ser cobrado al día siguiente.

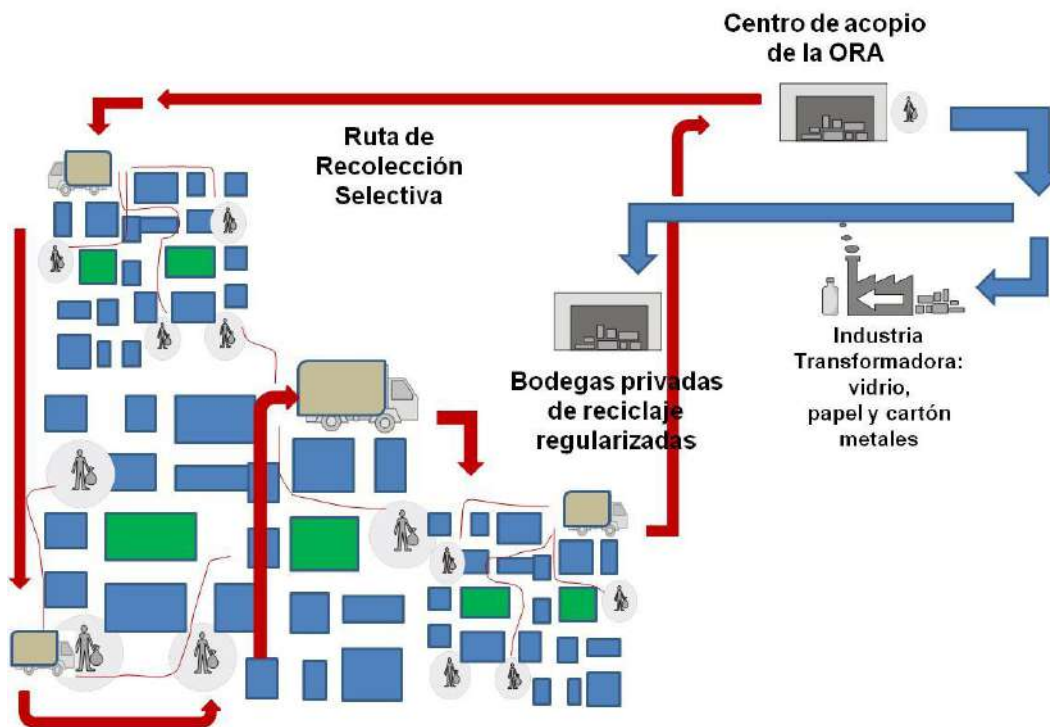


Ilustración 32 Fase 1 Plan de Inclusión

Fuente: Federico Parra elaborado para el Plan de Inclusión

El Distrito había proyectado una segunda fase, que podrá ser considerada como fase inicial en ciertos sectores y con determinadas fuentes de material reciclable. Esta se podría describir como un sistema de recolección calle a calle, en el cual la población recicladora no estaba en las vías recuperando residuos ni abasteciendo los acopios móviles, sino que gracias a la adecuada separación en la fuente, a la ausencia de recicladores en las calles, (ya por reubicación de los mismos en centros de acopio, o por la no preexistencia de ellos en la zona), era posible que el vehículo y dos operarios recogieran a determinada hora en esa ruta cada bolsa de material reciclable dispuesta en espacio público para su recolección, tal y como la hace el servicio de basuras

Esta segunda fase respondía a una visión de un sistema de aseo tecnificado en el que la población recicladora y sus vehículos de tracción animal o humana, no están en las calles.

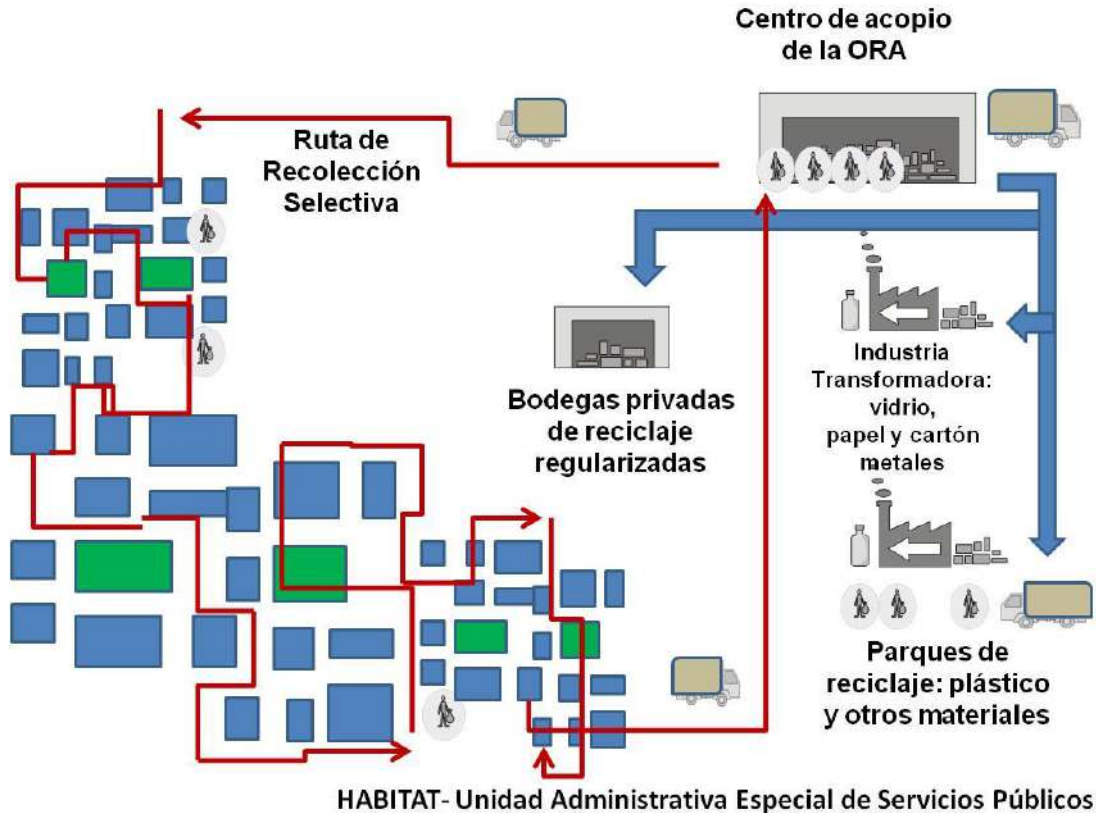


Ilustración 33 Fase 2 Plan de Inclusión
Fuente: Federico Parra elaborado para el Plan de Inclusión

En ambos casos el modelo empezaba con la ruta de reciclable pasando primero, y la ruta de ordinarios pasando horas después de la primera, ello justificado en el hecho de que en tanto no se realiza una buena separación en la fuente, habrían residuos reciclables en las bolsas de ordinarios, basura en la bolsa de reciclables, lo que exigía que la población recicladora debería tener el tiempo necesario para recuperar dichos residuos. Y por otro lado, era preciso asegurar área limpia a la ciudad y sus ciudadanos.

Esta meta incorporaba por orden de la Corte, la creación de seis parques de reciclaje revividos por el auto, y cuya creación hacía parte del modelo de manejo de residuos planeado desde 2001, ajustado y ratificado en 2006 mediante el Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos. Estos parques en su primera versión tenían una vocación de acopio, y en su segunda versión incorporaban también la actividad de pre transformación. Como se pudo leer en el segundo capítulo de esta investigación, el primer intento de su instauración en 2006 resultó en una movilización de los futuros vecinos de estas infraestructuras, en contra de las mismas, y las acciones legales que instauraron en

contra de los parques de reciclaje lograron detener su construcción y mantienen en un limbo jurídico el uso de dichos lotes para la reactivación de los mismos parques de reciclaje.

Las cifras de vinculación laboral proyectadas en ese entonces por el distrito eran las siguientes:

Actividad	Población de recicladores incluida
Ruta selectiva	1.104
Centros de acopio (escenario 1)	5.500
Centros de acopio (escenario 2)	7.334
Parques de reciclaje (Se empieza con 2, hasta completar 6)	239 (por parque) (1434 con los 6 parques)
Total escenario 1	8038
Total escenario 2	9872

Ilustración 34 Proyección Laboral Plan de Inclusión
Fuente: Plan de Inclusión

Los recicladores reconocieron como acierto la separación de la recolección de residuos ordinarios de la recolección de residuos reciclables, reconociendo como operador exclusivo de estos últimos (como lo ordena la Corte) a la población recicladora en proceso de regularización. También fue considerado un acierto la propuesta de fijar mismo día para la recolección de reciclables y ordinarios para fomentar no solo una óptima recuperación sino para facilitar la creación gradual de correctos hábitos de separación en la fuente y presentación de residuos.

Y este es un aprendizaje para las entidades ya administraciones que tengan competencias sobre el tema: Si se toma una determinación contraria, mucho material reciclable se irá al relleno sanitario en las bolsas de residuos domésticos, y que la población recicladora seguirá revisando las bolsas de ordinarios en busca del material reciclable del que deriva su sustento. Lo que implica salir todos los días a recuperar material reciclable.

Un principio planteado insistentemente por las organizaciones de recicladores fue la necesidad de respetar los territorios de los recicladores, sumado a la modalidad que sugerían fuera opcional de disminuir los desplazamientos o macro rutas de los recicladores, facilitando un acopio móvil de una ORA en cada sector de la ciudad donde se produce material reciclable.

Pero las organizaciones de recicladores agrupadas entonces en el Pacto Gremial Reciclador encontraron las siguientes amenazas derivadas del modelo:

El Distrito no había estudiado con detenimiento los efectos que podía tener la creación de nuevas organizaciones tipo cooperativa desconociendo a las existentes, con las bases sociales de las organizaciones preexistentes (así sean entendidas como brazos empresariales); ello significaba 1) el desconocimiento de procesos de organización que se han sostenido en un medio esquivo y reacio a la colectivización de intereses, y que requiere mano de obra barata y fragmentada, como lo es el reciclaje popular. Y 2) La deslegitimación y debilitamiento de la defensa gremial en un contexto en que aún persiste la persecución, discriminación y exclusión de la población recicladora, y su suplantación por una relación organizacional meramente productiva.

Muchas de las organizaciones de recicladores no tenían un papel productivo en tanto “cada asociado vende por su lado”; en varios casos cuentan con liderazgos no democráticos y en algunos casos incluso corruptos; pero la existencia, y persistencia de las organizaciones de recicladores en el medio antes descrito, exigía que el Distrito “verificara”, regularizara, consolidara y fortaleciera a las organizaciones existentes no empezando de cero.

Ello le significa al Distrito identificar y diagnosticar el estado actual de las organizaciones de recicladores, para establecer su 1) legitimidad y representatividad en tanto organización de recicladores de oficio; 2) su estado de legalidad formal, y 3) su estado financiero y potencial empresarial. Estos tres análisis le permitirían clasificar cada organización de recicladores según su nivel de fortaleza, y así tomar una decisión razonable, justa y adecuada respecto a la definición de una ruta de fortalecimiento para cada cual, y su posible reconocimiento como ORA; o la necesidad de reestructurarla a tal punto que se convierta en una nueva ORA. Esto fue planteado por las organizaciones de recicladores remitiendo a la orden de la Corte que prevenía sobre la creación de organizaciones de no recicladores para hacerse a los beneficios de los recicladores.

La verificación de organizaciones es como se dijo anteriormente, una exigencia de la Corte Constitucional, quien detectó la creación de organizaciones ficticias de recicladores para participar de los beneficios que debían derivarse de las acciones afirmativas. Si bien la Corte involucró a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría Distrital en esta tarea, era el Distrito en cabeza de la UAESP quien debía desarrollar un proceso claro, profundo y expedito.

Esta verificación fue hecha inicialmente desde la revisión de documentación, pero solo hasta finales de 2014 empezó a ocurrir en términos de visitas a terrenos y constatación de las mismas en la realidad.

La segunda fase representaba un altísimo riesgo para el acceso cierto y constante de la población recicladora a los materiales reciclables. Según el Plan de Inclusión, en esta segunda fase no hay recicladores en las calles, sino que se han reubicado en centros de acopio, y han sido reemplazados por un sistema tecnificado de recolección calle a calle de los residuos reciclables. Estas amenazas fueron formuladas a manera de preguntas:

¿Cómo se negociaría la salida o retiro de determinado reciclador de su fuente⁴⁷, de su contrata o de su área de recolección?

Mas cuando puede haberla ganado mediante su permanencia por 2, 5 o 15 años, haciéndose reconocer en contra de los imaginarios de discriminación, así como de la competencia mordaz por el material en la calle. Era preciso entender que el descrédito y descontento frente al gobierno, así como la inmediatez y el individualismo como constantes socioculturales derivadas de la recuperación de residuos reciclables, hacen que, solo una vez se constata en la realidad, que la alternativa propuesta funciona y deriva más beneficios, se opta por ella, y ello aplica tanto recicladores independientes como organizados. Por ello hay que recordar que el respeto por la territorialidad del reciclador, así como el desarrollo gradual, progresivo y con el suficiente acompañamiento siguen siendo criterios que nacen del reconocimiento de la realidad del reciclador de

⁴⁷ La noción de “fuente” hace referencia a la relación formalizada de entrega de material reciclable a un reciclador, o la admisión del mismo para tomarlo, por parte de un generador-propietario de sus residuos. La contrata refiere a la aceptación de esta condición de manera informal.

oficio, de las exigencias del gremio reciclador, así como de recomendaciones soportadas académicamente desde las ciencias sociales. No respetar la territorialidad de la población recicladora, genera una guerra por el material y la introducción de actores con medios para desplazar a la población recicladora de su fuente de sustento.

¿El modelo de 60 centros de acopio realmente permitiría la incorporación de todos lo recicladores de la ciudad?

Y la respuesta desde la realidad era que, la pretensión de tener instalaciones con cerca de 70 recicladores por turno en tres jornadas para un total de 210 recicladores por día, contradecía la vocación de un centro de acopio (de 400 metros cuadrados aproximadamente) cuya función principal es acopiar incluyendo procesos de clasificación previa, lo que significaba una mano de obra de máximo 10 operarios por establecimiento. Estas cifras provienen de centros de acopio administrados por recicladores y con experiencia en la generación de mejoras en el material. A menos de que se cambiara la tecnología de clasificación y acopio radicalmente, las metas esperadas serían inalcanzables, y por tanto colapsarían el sistema y generaría una mayor exclusión.

Como se dijo anteriormente, el incremento de la recuperación de materiales reciclables depende de la evolución de los hábitos de separación en la fuente y entrega al sistema de recolección y transporte de material reciclable. En la medida en que ello toma bastante tiempo, aún si es acompañado de estrategias e inversiones adecuadas, es preciso recuperar de la bolsa de desechos ordinarios, el material reciclable que se ha colado por los malos hábitos de separación. Hasta ahora los único “expertos” en tal tarea son los recicladores, por ello de no entender e incorporarse esto al Plan de Inclusión, podría enviar un significativo número de toneladas de materiales reciclables al relleno sanitario, logrando el efecto contrario a la reorientación hacia el aprovechamiento e inclusión social, plasmada en el plan de gobierno y en el plan de desarrollo distrital de entonces.

Además experiencias como la de Bucaramanga ejemplificaban los riesgos de perder el acceso cierto al reciclaje: en 2012 los recicladores agremiados de esa ciudad aceptaron el modelo de operación del reciclaje consistente en permanecer en sus bodegas a la espera de la llegada de la ruta de recolección reciclable realizada por las empresas de aseo, bajo el argumento de que ello les evitaría las largas jornadas de recolección y los esfuerzos de transporte. El resultado no pudo ser peor, en palabras de la

organización de recicladores COOPRESER, empezó a llegar a la bodega toneladas de basura, pues no había ni hábitos de separación en la ciudad, ni una actividad previa al acopio que realizara esta separación, pronto las bodegas de los recicladores se convirtieron en vertederos techados, y las condiciones de trabajo fueron terribles; peor aún, el material recuperado era mínimo, y en cambio debían pagar el costo de enviar el residuo rechazado al relleno sanitario. Algunos incluso se dieron cuenta que algunos operarios de las empresas de aseo, comercializaban los pocos residuos reciclables en óptimo estado, antes de llegar a la bodega de la organización de recicladores. Cuando regresaron a sus rutas tradicionales después de meses de este experimento, sus fuentes y territorios habían sido ocupados por otros recicladores... lo que sugirió la siguiente pregunta:

Una vez salgan los recicladores de sus territorios ¿Qué evitará que en un eventual cambio de orientación política del servicio público, no se le entregue la recolección de material reciclable a otros sectores poblacionales o económicos?

¿Porqué reproducir los paradigmas desarrollistas que imponen y naturalizan el uso de la tecnología como prerequisite de la eficiencia de los procesos productivos? A sabiendas de que el problema no es la tecnología, esta puede ser una variable del grado de coordinación. Es necesario decir que la inclusión de la población recicladora no es compatible con el reemplazo de recicladores por carros u otras tecnologías. Mas cuando la Corte ha visto en esta población una alternativa para la solución del problema de los residuos, generando un precedente de la gestión comunitaria de lo público, o la capacidad de los sectores populares y comunitarios de resolver de la mano del gobierno, la provisión y gestión de servicios, y procesos públicos; generando empleo y reinversión en tecnologías sociales.

Forzar el modelo hacia el pago de un salario mínimo al total de la población recicladora resultaba una pretensión loable pero sin sustento técnico ni financiero, que ponía en riesgo la viabilidad misma del modelo de inclusión.

No había claridades en torno al sentido de realidad del pago de salario mínimo, por varias razones:

La primera es que tal y como señaló la ARB en el documento contrapropuesta que entregara a la UAESP y a la Corte Constitucional a propósito de las ordenes del auto 725, "(...) es optimista la consideración de que los recicladores estarán todos vinculados al modelo por orden administrativa(...)" es claro que muchos recicladores se irán vinculando progresivamente en la medida en que el sistema muestre resultados "deseables" y "verificables", y en la medida en que el modelo de operación se haga más robusto, y ello incluye el fortalecimiento de las ORAs existentes.

Por ello las organizaciones insistieron en hablar de remuneración no de salario básico o mínimo, pues el sector independiente de los recicladores, poco a poco tendría más argumentos y razones para asociarse, y transformaría sus hábitos laborales en el transcurso de su vinculación, esto no ocurre por decreto. Estos son situaciones de llegada que no pueden ser impuestas.

La segunda remitía al hecho de que la información financiera y poblacional que permitiría proyectar el pago de un salario mínimo para el total de la población recicladora, era incompleta: El censo 2012 estableció un universo de 13700 recicladores, mas adelante el proceso post-censo llego caso a 21000, ello superaba con creces la medida de 11400 recicladores proferida por el anterior censo, y permitía deducir que el modelo solo le daría cabida con suerte a 9800 recicladores. ¿Qué pasaría con aquellos no cobijados por el Plan de Inclusión?

El proceso de reconocimiento de las Organizaciones existentes y constitución de las nuevas debía ser gradual y planificado. Como se argumentó anteriormente la población recicladora independiente no se va a organizar por decreto, ni los procesos organizativos van a regularizar su situación mediante la reformulación de sus documentos de constitución; ni los hábitos y prácticas laborales de la población recicladora van a cambiar por haber cursado un taller de cooperativismo. El aprendizaje significativo que nunca se tradujo en un programa real durante la administración "Bogotá Humana" es quizás el siguiente: La creación y/o consolidación de organizaciones es el resultado de un acompañamiento adecuado, requiere tiempo, diseño e inversión.

Era preciso ratificar la noción y el criterio de ruta de recolección de reciclaje y no de Áreas de Servicio Exclusivo. Aunque hubo acuerdo sobre este aspecto, es importante ratificar lo conflictiva e inoperante que resultaría la noción de "área de servicio exclusivo" en una ciudad en la que el material reciclable está concentrado mayoritariamente en 6 de

sus 21 localidades, tal unidad de prestación del servicio resultaría en procesos de exclusión y empobrecimiento de las organizaciones que no resulten beneficiadas con la prestación en alguna de estas áreas. Además por supuesto del hecho de que los recicladores asociados y recicladores independientes no están distribuidos bajo un criterio espacial de localidad, sino de ruta.

La tercera meta buscaba “formalizar al 100% de la población de recicladores de oficio, haciendo efectiva la remuneración estable por su labor y el acceso a la seguridad social.

El gobierno distrital ha entendido que la población recicladora no es homogénea, y sus niveles de vulnerabilidad y pobreza varían de manera crítica internamente. La Corte Constitucional a su vez a definido que el universo de atención de la población recicladora, como sujetos de especial protección del Estado debe tener la cobertura total, por ello ordenó la actualización del censo de recicladores adelantado por la Universidad Javeriana en 2010. Ello resultaba la base documental para el establecimiento de los proyectos y programas del plan, lamentablemente el censo arrojó resultados casi un año después de formulado el Plan de Inclusión y este debió navegar en cifras del censo anterior.

Como estrategias para lograr esta ambiciosa meta se formularon las siguientes **Primero** informar y capacitar al total de la población recicladora sobre el proceso de inclusión y la oferta institucional derivada del mismo. De esta forma el gobierno distrital espera que la población recicladora este informada adecuadamente tomara la decisión de participar o no en el proceso de manera libre. **Segundo**, la UAESP se propuso vincular formalmente como trabajadores a la totalidad de la población recicladora en empresas conformadas por ellos y autorizadas para la prestación del servicio público de aprovechamiento; ya vimos las dificultades reales de tal mecanismo en el aparte inmediatamente anterior. **Tercero**, el Distrito se propuso consolidar un programa técnico de formación permanente para la población recicladora que se vincule al proceso, pero pese a las experiencias exitosas de administraciones pasadas, inventariadas en el segundo capítulo de esta investigación, ello nunca ocurrió. **Cuarto**, finalmente el Distrito se propuso asegurar que las practicas, procesos, equipamientos y dotaciones derivadas de, y necesarias para la prestación del servicio público de aprovechamiento, se enmarcaran dentro de las exigencias de seguridad industrial del país. Para ello hubo

entrega eventual de uniformes y algunos equipamientos, pero no hubo procesos de formación en seguridad industrial y seguridad en el trabajo.

Si bien fue loable la “intención” de vincular formalmente a la totalidad de la población recicladora como trabajadores ni la cobertura del modelo, ni el universo de población eran coincidentes. El no reconocimiento de la heterogeneidad de formas mediante las cuales se realiza la labor de recuperación de residuos reciclables por parte de la población recicladora; desconoció sus prácticas laborales, sus unidades productivas, su disposición o resistencia hacia la organización, y las condiciones mismas de trabajo en la calle ligadas al mercado mismo del material reciclable, así todo lo anterior pero sobre todo los disímiles niveles organizativos, se convirtieron en las principales barreras para llevar a cabo este proceso. Hay que decir que la UAESP no desarrolló un programa de fortalecimiento organizativo sólido, proceso que es de mediano y largo plazo como lo demostró la experiencia de la Fundación Social, el proyecto de atención al reciclador de la Red de Solidaridad Social y la experiencia misma de la Asociación de Recicladores de Bogotá. .

Este desconocimiento llevó a que las metas fueran muy ambiciosas, y proyectaran niveles muy altos de formalización y vinculación organizacional, cimentada en el supuesto derivado de la motivación que pueden representar para los recicladores la promesa de mejor ingreso y menor esfuerzo laboral.

Pero como se dijo en el análisis de la meta anterior, la población recicladora, en particular el sector independiente o no organizado, viene de una historia laboral de muchos años, décadas, sin tener jefes, teniendo a la unidad familiar como unidad productiva, con horarios y áreas de recolección particulares definidos por la ruta y horarios de los operadores privados de aseo, y en un medio de dura competencia, inmediatez, discriminación y desconfianza.

Varios temas críticos relativos a la realidad de esta población fueron subestimados en el plan de Inclusión: cuatro sub-sectores importantes de la población recicladora presentaban serias dificultades para hacer parte del sistema público de aprovechamiento, dadas sus condiciones particulares. Son estos 1) a la población recicladora que colinda con la indigencia y/o tiene altos niveles de consumo de sustancias psicoactivas. 2) Los recicladores que estando ya en la tercera edad no cuentan con respaldo familiar, y dadas las condiciones de trabajo propias del reciclaje, tienen niveles muy altos de deterioro físico

y enfermedad. 3) El trabajo infantil y juvenil. Y 4) la población recicladora en condición de discapacidad.

Si bien, tales situaciones no se le podían o debían “cargar” al sistema público de aprovechamiento, exigían su vinculación tangencial a la oferta institucional del Distrito.

Finalmente las organizaciones de recicladores advirtieron sobre la necesidad de prever y tomar medidas oportunas frente a un incremento paulatino de la población recicladora de oficio en la ciudad, en tanto Bogotá sería la primera ciudad de Colombia⁴⁸ en implementar las órdenes de la Corte Constitucional. Ya por migración de recicladores de oficio, ya por el retorno a esta actividad por parte de ex recicladores, ya por la oportunidad que este proceso representa para otras poblaciones (vulnerables y no vulnerables) de la ciudad.

Este proceso fue asumido con relativo éxito por parte de la UAESP quien desarrollo además del Censo el Registro Único de Recicladores con metodologías de verificación en terreno.

Dos críticas más al Plan de Inclusión se extendieron a otras medidas que tomara la administración en este tema, son ellas:

Esta propuesta pareciera desconocer la cadena de valor existente, satanizando el rol de la intermediación, la cual buscan reemplazar con un número limitado de acopios públicos. Ello no sólo amenaza el desabastecimiento de la cadena misma, sino que podría llegar a afectar los desplazamientos de la población recicladora y generar desempleo en el sector de la intermediación. Según el gremio reciclador, el ajuste de la cadena de aprovechamiento debe darse de manera gradual, gracias al nivel creciente de fortalecimiento de las organizaciones de recicladores, su movilidad dentro de la cadena de valor y la consolidación de hábitos de separación en la fuente.

Bogotá está dividida en 20 unidades administrativas, llamadas “Alcaldías locales”, que cuentan con su respectivo alcalde local nombrado por la administración.

⁴⁸ Aunque cabe señalar que Bucaramanga ya ha implementado políticas afines al mandato del auto 275, e incluso remunera el trabajo de las organizaciones de recicladores existentes.

Mediante convenios entre la UAESP y las autoridades locales de la ciudad se ha hecho que el desarrollo operativo del proceso de inclusión quede sujeto a la interpretación de los alcaldes y funcionarios locales, quienes diseñan modelos de operación que reconocen sólo a su localidad como área de prestación de servicio exclusivo. Ello resulta una amenaza para los recicladores que vienen de otros sectores de la ciudad, pero que trabajan en la localidad en cuestión, ya que no sólo no se les considera beneficiarios de la inversión local, sino que tienden a ser expulsados. En la práctica, la creación de “áreas de servicios exclusivo para la recuperación de residuos reciclables por parte de recicladores” es una propuesta altamente excluyente, ya que la producción de residuos reciclables en una ciudad como Bogotá se da en los sectores donde habitan quienes tienen un mayor poder adquisitivo. El alto nivel de segregación socioespacial de Bogotá hace que sea muy rentable reciclar en las localidades de condiciones socioeconómicas media, media alta y alta, y por defecto, hace muy poco rentable reciclar en localidades de menores ingresos.

(Parra 2015, p.26)

El Plan de inclusión fue desarrollado parcialmente, el modelo referente a la segunda meta nunca ocurrió, lo que permite afirmar que no se creó un modelo de recolección, transporte y aprovechamiento diferente al que ya existía, en cambio se introdujeron nuevas fases tendientes a materializar el pago y medir los niveles de reciclaje.

4.2.2 El modelo transitorio de aseo derivado del decreto distrital 564 de 2012

Para el cierre de 2012 ya habían pasado por la UAESP tres diferentes directores, y los avances del Plan e inclusión no eran significativos, y dado que la negociación de los disensos frente al Plan de Inclusión no habían fructificado, las relaciones con la población recicladora organizada estaban cada vez más tensas.

Por otro lado el vencimiento de las prorrogas de los contratos de los operadores de aseo, y la consecuente futura puesta en licitación del servicio de aseo, ponían nerviosos a todos los actores, que entendían que tal evento licitatorio definiría el esquema definitivo de los servicios y participación o no en ellos.

En efecto, Nohra Padilla recuerda que la negociación con el alcalde no fue nada fácil pues estaba entre dos frentes: por un lado la presión por desarrollar la licitación de aseo y por otro la generación de un modelo efectivo de aprovechamiento con recicladores. De no resolverse la primera y dado que el tiempo estipulado por la Corte se estaba acabando, se dejaría en libertad a las empresas de aseo para que ante la ausencia de áreas de servicio exclusivo se desarrollara un esquema de libre competencia entrando nuevos oferentes o permitiendo que los existentes se apropiaran de la prestación del servicio en zonas específicas de la ciudad. Por otro lado los recicladores estaban dispuestos a luchar con todas sus herramientas para que se cumplieran las disposiciones de Corte y que su trabajo fuera reconocido y pagado. Esta situación fue la que llevó al alcalde a tomar una decisión que favoreciera a los recicladores:

“Nosotros le dijimos o se reúne con nosotros o pasado mañana le tenemos la gente aquí, entonces él nos recibió y nos reunimos un día, dos días, tres días con el alcalde, nosotros búsquele formas, hagan esto, hagan lo otro, nosotros búsquele formulas y al man nada le servía, nada le servía, peor ya estaba le tiempo encima y tenía que tomar una decisión y tenía que tomar una de las formulas que a nosotros nos gustara porque si no iba, estaba jodido, porque los empresarios cogiéndose el aseo y nosotros dándole palo, no era fácil la situación del alcalde. Entonces finalmente le dijimos que si él quiere hacer lo del operador público tiene la oportunidad de hacerlo y no tiene que castigarnos a nosotros, cumple con dos cosas, cumpla con nosotros y cumpla con un deseo que usted tiene. Finalmente logramos que el tipo dijera que se iba con un esquema público, dejo algunos privados pa evitar una guerra y empezó a pagarle a los recicladores, porque nosotros conseguimos las formulas, éramos nosotros los que

planteábamos las formulas y no tenía como decir que no. Esa es la segunda coincidencia” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

“Al final lo Petro hizo fue cumplir presionado por nosotros para que se hiciera de la mejor manera porque no íbamos a aguantar otra cosa diferente, porque eso era lo mínimo. Y como nosotros hemos sido unos lideres muy bravos porque después de semejante vida que hemos tenido, no nos importa quién sea el alcalde, los derechos no se negocian, es eso o es eso. Venga negociamos la forma, los periodos, la progresividad, de ahí en adelante podemos concertar la forma, no el fundamento. Igual fue una coincidencia afortunada porque yo me imagino que con otro hubiera sido más difícil, puede ser, no?” (Entrevista Nohra, Bogotá. 2016)

Es así como en diciembre 10 de 2012 el alcalde expide el decreto 564 “Por medio del cual se adoptan disposiciones para asegurar la prestación del servicio público de aseo en el Distrito Capital en acatamiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-724 de 2003 y en los Autos números 268 de 2010, 275 de 2011 y 084 de 2012.”

Esta normativa es considerada por el autor y por la Asociación de Recicladores de Bogotá como el más grande acierto de la administración Bogotá Humana, en lo que se refiere a las órdenes de inclusión y reconocimiento de población recicladora:

En términos de política pública, logró aprehender, entender y solventar las preocupaciones que el Plan de Inclusión generaban, y creo un régimen transitorio para ganar el tiempo necesario para resolverlas (lamentablemente algunas de dichas preocupaciones, quizás las mas estructurales ligadas al fortalecimiento de las organizaciones, nunca se desarrollaron).

Segundo encontró una modalidad para reconocer y remunerar a los recicladores siguiendo los principios de la Corte expuestos en el primer aparte de este cuarto capítulo, pese a la ausencia de normativa diseñada para tal fin; pues la existente, como se pudo mostrar en el primer capítulo de la investigación, estaba diseñada para empresas por acciones como personas prestadoras del servicio de aseo con carácter formal.

Si bien la decisión y la ruta de remunicipalización del servicio de aseo generaron todo tipo de controversias y procesos legales en contra de la administración, puso de plano una discusión que lamentablemente se está perdiendo: ¿Cuál es el carácter público de la prestación de los servicios en general? ¿Cuál debe ser el rol de Estado como interviniente en la economía cuando esta lógica excluye y marginaliza a ciertos sectores? ¿Qué relación tiene la perspectiva de derechos en el modelo de prestación de servicios? ¿Es la libre competencia un fin en sí mismo, o un medio para lograr la calidad y eficiencia en los servicios?

El Decreto 564 de 2012 creó un régimen transitorio que estableció un esquema de operación del servicio de aseo temporal para hacer frente al problema de la licitación, así como para iniciar el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional.

Como “artefacto” portador de sentido en términos de Yanow (2000) el decreto introdujo un referente que no es utilizado en este tipo de normativa: en sus considerandos se remitió a una perspectiva de derechos que incluía entre otros referentes: resoluciones de la asamblea de naciones unidas, y las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Esto es fundamental porque como se demostró en el primer capítulo de esta investigación, muchas de las normas nacionales que regulan los servicios públicos entran en colisión con los derechos de grupos poblacionales, como lo son por ejemplo los recicladores. Evocar en este aparte de considerandos cuerpos normativos que apelan a una perspectiva de derechos, hace frente a dicha colisión, y justifica el desarrollo de medidas especiales de armonización de lógicas en controversia.

El esquema transitorio del servicio de aseo propuso la retoma pública del servicio de recolección de basuras de tal forma que las empresas de aseo que quisieran prestar el servicio deberían acreditar ante la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos – UAESP los requisitos exigidos en la ley y suscribir con dicha Unidad, o con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. E.S.P. – EAAB un contrato de prestación. Uno de los argumentos presentados para esta medida fue el garantizar la inclusión de recicladores en los términos que presentaba el auto 275 de 2011, a juicio del investigador ello no era un requisito para el cumplimiento de las ordenes de la Corte, pues la naturaleza pública del prestador no era per se garantía de armonización de la prestación del servicio con la forma de prestación del aprovechamiento por parte de los recicladores;

como lo demostraría el comportamiento que posteriormente tuvo la empresa pública de recolección de basuras Aguas de Bogotá.

“(...) que han dicho los medios que nos da mucha risa, que aguas de Bogotá son los recicladores, que Petro le dio el sueldo a los recicladores por aguas de Bogotá y no! Aguas de Bogotá es una empresa pública que maneja una parte importantísima de la basura de Bogotá, más del 52%, no es nada poquito. Qué contrato recicladores?, como 500 más o menos dentro de 3500 o 4000 trabajadores, pero que también ha ido saliendo de los recicladores, entonces ni es la empresa de los recicladores, ni estamos ganado un sueldo por aguas de Bogotá, ni la queremos, ni queremos estar en aguas de Bogotá, que es un poco lo que la gente piensa, que aguas de Bogotá son los recicladores y no! Es una de las estrategias que el alcalde se aprovechó del auto de los recicladores para esa estrategia. (Entrevista Silvio, Bogotá. 2016)

Uno de los aportes importantes de este decreto fue diferenciar dos modalidades de prestación del servicio de aseo en su componente de recolección y transporte. Por un lado estableció el esquema de Recolección, Transporte y Aprovechamiento de residuos aprovechables y por otro el esquema de Recolección, transporte y disposición final por Relleno sanitario de residuos no aprovechables. Ello le permitió tomar medidas especiales para cada caso bajo el entendido de que muchas de las regulaciones técnicas diseñadas para este último no podían ser aplicadas a la población recicladora, así lo reconoció varios años después la Corte Constitucional. Entre estas medidas diferenciales estableció la existencia de tres categorías de operadores del servicio:

- Población Recicladora en proceso de regularización
- Empresas Privadas Prestadoras de Servicios Públicos cubren Recolección Transporte, Disposición Final.
- Empresa Pública Prestadora de Servicios Públicos cubre Recolección y Transporte.

Otra de las medidas especiales fue reconocer la “homologación” sugerida en el decreto 1713 del aprovechamiento como una forma de disposición final; ello para efectos de facturación del servicio de los recicladores y su consecuente remuneración fue fundamental, pues con la normativa existente (resolución 351 y 352 de 2005) estableció un sistema de remuneración para el componente de recolección y transporte, y para los costos evitados en la disposición final equiparada a las acciones de aprovechamiento de residuos por parte de los recicladores.

La distinción en cuestión se extendió a las modalidades de recolección, mientras que los operadores de aseo actuaban en áreas de servicio exclusivo, los recicladores en proceso de formalización tenían “rutas de recolección”, y siguiendo con esta argumentación se estableció la remuneración para recicladores de oficio “(...) en igualdad de condiciones materiales a las que se reconoce la remuneración de los operadores que recolectan residuos ordinarios no reciclables que conducen al relleno sanitario” (Artículo 10, decreto 564 de 2012).

En concordancia con las ordenes de la Corte, pero blindando los requerimientos posibles que desde la normativa de prestación de servicios públicos se pudieran extender a los recicladores, el decreto antepuso la responsabilidad del gobierno como garante de la prestación del servicio de aprovechamiento. Más aun recordó la responsabilidad del gobierno en la regularización y promoción organizacional de los recicladores, así como de la “(...) dotación, provisión de uniformes y elementos de protección personal y vehículos”. (Artículo 10, decreto 564 de 2012).

Aun así, los requisitos solicitados desde el decreto 1713 de 2003 a las personas prestadoras de servicios aun recaían sobre los recicladores, sin haberse consolidado (salvo la ARB) en Organización Autorizada para la prestación de servicios públicos. Allí las negociaciones con los recicladores fueron fundamentales. En principio el gobierno proponía el pago directo a las organizaciones, y estas consientes del riesgo que significaba no estar listas para manejar dineros públicos le pidieron a la alcaldía que encontrara una fórmula que permitiera el pago transitorio, mientras les acompañaba como organizaciones en la consolidación de sus competencias empresariales y administrativas.

Este debate produjo la asimilación de una figura estratégica por parte de un par de buenos abogados del Distrito (quienes son merecedores del agradecimiento tácito de más de 10000): la figura de “**productores marginales de bienes o servicios públicos**” como una de las modalidades de persona prestadora de servicios” reconocida por la ley, describía la situación de los recicladores en Colombia. En ausencia de normativa específica, debieron hacer uso de la existente y leerla a los ojos de las exigencias de la Corte Constitucional.

Esto merece un análisis específico. Si bien la figura propuesta por la Corte Constitucional era la de Organizaciones Autorizadas para la prestación del servicio público, entendidas estas como organizaciones sin ánimo de lucro mediante las cuales la comunidad se podía organizar para prestar servicios públicos, esta figura tenía reglamentación superficial en el decreto 421 de 2000 (tratado en el segundo capítulo).

No obstante, la Constitución colombiana ha dejado una puerta abierta para que las comunidades se organicen y presten servicios públicos, y Frente a ella se estableció que debe ser de carácter solidario (asociaciones, cooperativas, pre-cooperativas, etc.), sin ánimo de lucro, su razón social debe manifestar su carácter redistributivo, así como el objetivo de prestar determinado servicio público en el área específica de su domicilio. Debe estar inscrita en la Cámara de Comercio, así como en la Superintendencia de Servicios Públicos como Entidad Prestadora de Servicios Públicos Domiciliarios, y debe tener los permisos y licencias ambientales y de operación que otorgan las autoridades municipales. Pese a la aparente gran cantidad de requisitos, el régimen que cubre y controla esta figura es significativamente más flexible que el régimen que se aplica a las empresas prestadoras de servicios públicos. (Parra 2015, p.20).

Pero las organizaciones de recicladores existentes, salvo la ARB, ni siquiera se habían constituido en personas prestadoras bajo esta modalidad, y las competencias administrativa y gerenciales para manejar dinero público podían colapsarlas, así pues las mismas organizaciones encabezadas por la ARB pidieron, como se dijo anteriormente, la búsqueda de alguna alternativa que facilitara la remuneración como acción afirmativa estructural de manera inmediata y transitoria hasta que el acompañamiento de un programa cierto de fortalecimiento organizativo redundara en organizaciones de recicladores capaces de administrar recursos provenientes de tarifa, y establecer relaciones sólidas con los usuarios.

Fue así que el gobierno distrital optó por la figura de “productores marginales de bienes y servicios públicos” que desde la Ley 142 de servicios públicos define e identifica como personas prestadoras de servicios públicos a “[...] las personas naturales o jurídicas que produzcan para ellas mismas, o como consecuencia o complemento de su actividad principal, los bienes y servicios propios del objeto de las empresas de servicios públicos” (Artículo 15, numeral 2 ley 142 de 1994).

Los recicladores y su actividad reflejaban esta condición: la recuperación y transporte de residuos reciclables de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público se constituye en un servicio de carácter público que se desarrolla de manera paralela a las empresas privadas de aseo, y que otorgan beneficios de naturaleza pública a toda la sociedad.

Esta modalidad se materializó en un esquema de medición y registro de la cantidad de materiales reciclables recuperados, recolectados y transportados individualmente por reciclador previo cumplimiento de ciertos pasos, y en el mayor logro que quizás hayan conseguido los recicladores en Colombia y en el mundo: su remuneración formal como prestadores del servicio público de aprovechamiento.

El esquema de operación del pago puede resumirse de la siguiente manera:

El primer paso remitía al reconocimiento del individuo como reciclador vía Censo y Registro Único de Recicladores de Oficio RURO

El segundo paso consistía en acceder al servicio de bancarización popular que proveyó el Banco AV Villas, esta era una cuenta especial que no requería manejo de tarjeta, a la cual la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, y su empresa Aguas de Bogotá le podían girar un pago proveniente de tarifa.

El tercer paso era llevar a pesar los residuos recuperados a una de las 250 (en ese momento) bodegas privadas habilitadas para tal fin, allí el reciclador pesaba la totalidad de materiales reciclables y si así lo deseaba, podía vender los materiales reciclables, obteniendo así el primer ingreso del sistema: el pago tradicional por los materiales reciclables a precio del mercado. Estas bodegas contaban con planillas en las que se registraban las cantidades individuales de residuos, y luego se reportaban.

El tercer paso consistía en la notificación, cada dos meses del pago vía tarifa; este correspondía a la suma de los residuos recuperados, recolectados, transportados y pesados en las bodegas autorizadas. El pago equivalía a los mismos \$87900 pesos que se pagaba a las empresas de aseo por tonelada de basura recolectada, transportada y dispuesta en relleno sanitario.

Esta importante medida arrojó las siguientes cifras: a diciembre de 2015, 10222 recicladores recibían el pago bimensual, duplicando aproximadamente sus ingresos. Según Cifras UAESP desde 2013 a 2015 se ha pagado cerca de 73000 millones de pesos por los servicios de recolección transporte y reciclaje palabras de algunos recicladores esto les significó el pago:

Pues hombre son cosas que a nosotros como personas vulnerables y de escasos recursos le.. pues le dignifican a uno realmente su forma de vida.

Fue darle más gusto a sus nietos a sus ahijados su familia, si, usted puede darse un día de esparcimiento que nunca un reciclador lo ha podido llegar hacer, de irse un día, un fin de semana a un pueblito a un municipio a pasear.

Nosotros hemos comprado más cosas porque antes no podía uno comprar que ropa, que zapatos, que mejor alimentación, yo he pagado deudas, con eso he comprado mercado tenemos mejor calidad de vida

Ya no se ve uno tan alcanzado como se veía anteriormente.

Para mas alimento, para darle una mejor vida a nuestros hijos porque antes pues no nos alcanzaba casi para mas recreación o para el estudio

Yendo a pasear con mis hijos, colaborando con mis nietos para lo del estudio.

Pues yo gracias a Dios por medio de ese pago ya tengo un lotecito.

(Fuente: Declaraciones video "Hacia el cumplimiento del auto 275" en "Crónicas de una lucha por la inclusión". WIEGO 2014)

La Corte Constitucional hizo en el auto 587 de 2015 una lectura positiva de esta modalidad de remuneración

(...) es claro que comparativamente la situación de los recicladores hoy en día, difiere sustancialmente de aquella que se presentaba en el 2011, sin perjuicio de que aún resten grandes retos por ser superados [...] Los resultados [...] muestran que hoy en día 10000 recicladores se encuentran bancarizados, el censo ha sido actualizado y opera el Registro Único de Recicladores de Oficio [...] y actualmente se registra un pago por peso [...] frente al cual coinciden todas las entidades que participaron en la sesión técnica del 24 de marzo de 2015, como un aspecto relevante que es reconocido incluso bajo el régimen transitorio implementado por el Distrito. (Auto 587 de 2015)

Otras acciones simultáneas a este sistema fueron la sustitución de los vehículos de tracción animal descrita en el aparte 3.4.5. Titulado “Los recicladores, sus medios de acarreo y la movilidad en la ciudad moderna: El Código Nacional de Tránsito del año 2002 y las normas que le sucedieron”.

4.2.2.1 La destitución (y restitución) del actual alcalde por el modelo de manejo de residuos y su operación

Como se dijo anteriormente la decisión de remunicipalizar el servicio de aseo, se justifico en la necesidad de tener “governabilidad “sobre el servicio de aseo para garantizar el cumplimiento de las ordenes de la Corte con relación a la inclusión de Población recicladora. Si bien agradecidos por el esquema transitorio y sus acciones afirmativas estructurales relativas al pago, queda claro en las intervenciones de los líderes de los recicladores que la remunicipalización obedecía a una apuesta política de la alcaldía que giraba en torno a la defensa de lo público. Sin entrar en detalles sobre las tensiones generadas por esta decisión, resulta interesante ver como en el proceso se hicieron visibles narrativas hegemónicas y actores específicos que las defendían con relación a los postulados sobre los que se estructuró la prestación del servicio de aseo,

entre ellas “la libre competencia y el fantasma del monopolio de Estatal”⁴⁹. No es objeto de esta investigación pero se cita un breve análisis que hiciera el autor a propósito de esta situación:

El 9 de diciembre de 2013, el procurador general de la nación destituyó al alcalde, elegido popularmente, Gustavo Petro, y lo inhabilitó por 15 años para prestar cargos públicos. Al principio se le acusó de actuación irresponsable en la retoma pública del servicios de recolección y transporte de residuos, al entregar la operación a una empresa pública en diciembre de 2012. Esta entidad de control determinó que esta la empresa no contaba con capacidades operativas y técnicas reales para desarrollar esta labor, y puso en grave peligro sanitario a la ciudad por los problemas para lograr la recolección oportuna de las basuras y su disposición final. La prueba de tal situación, argumentaba la Procuraduría, no fueron sólo las basuras que inundaron las calles de la ciudad por esa época, sino el hecho de que la administración del alcalde Petro tuvo que volver a entregar la recolección y transporte de residuos en la mitad de la ciudad a las empresas privadas de siempre. En su defensa, el alcalde ha reunido pruebas de irregularidades en la prestación del servicio de recolección por parte de los operadores⁵⁰ días, e incluso semanas, antes de la fecha de la retoma del servicio de aseo por parte de Aguas de Bogotá con el fin de incrementar la cantidad de residuos en las calles y hacer colapsar a la empresa pública. El alcalde Gustavo Petro señaló además que el incumplimiento de la supuesta obligación de los operadores privados de aseo de devolver al gobierno distrital los vehículos recolectores y compactadores de residuos, obligó al gobierno a responder con vehículos no compactadores.

La Procuraduría también acusó al gobierno distrital de violar el principio de libre competencia al no abrir una licitación para definir a los prestadores de aseo, y entregar, en su lugar, el servicio de recolección a Aguas de Bogotá.

⁴⁹ Trashing democracy in Bogotá: the real issue behind the mayoral crisis. The Global Urbanist, 21 de Enero 2014. Ver <http://globalurbanist.com/2014/01/21/trashing-democracy-in-bogota>

⁵⁰ Vea <http://wiego.org/resources/los-recicladores-en-la-crisis-de-basuras-diciembre-de-2011>

Esta situación arrojó, entre otras, dos cuestiones muy preocupantes para el proceso de reconocimiento e inclusión de la población recicladora:

La primera de ellas es que se pusieron en peligro los logros desarrollados por la administración del alcalde Petro hasta entonces en lo que se refiere al cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional.

La segunda es que se envió un mensaje contradictorio a todos los demás alcaldes del país en torno a estas órdenes: básicamente, se les advirtió que si para cumplir las órdenes de la Corte afectaban el principio de libre competencia podrían sufrir el mismo destino que el alcalde de Bogotá.

Luego de una serie de acciones legales –unas de ataque, otras de defensa–, en abril de 2014 el Tribunal Superior de Bogotá ordenó al Presidente de la República, Juan Manuel Santos, la restitución del alcalde Gustavo Petro en su cargo. En su fallo, el Tribunal estipuló que los derechos políticos de Petro –definidos en el artículo 23 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos como los derechos de los ciudadanos a “elegir y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas”– habían sido violados.

Sin embargo, se suscitaban nuevos embates. Ese mismo mes, las acusaciones de la procuraduría fueron respaldadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual emitió una resolución para sancionar al alcalde y las instituciones vinculadas al modelo de aseo propuesto por el alcalde, y ordenar la restitución del derecho de libre competencia mediante la puesta en marcha de un proceso de licitación del servicio de recolección de basuras.

Esta resolución sería ratificada una vez más por la misma superintendencia en septiembre del mismo año, y a través de la Resolución 53788 multó a la actual administración y sus entidades vinculadas al proceso de remunicipalización del servicio de aseo por una suma de más de \$80 000 millones de pesos colombianos. Multó, así mismo, a varios funcionarios públicos ligados a la decisión; en particular al alcalde Petro quien debe pagar \$ 410 millones de su patrimonio personal.

Para la ex administración “Bogotá Humana”, así como para importantes sectores de la ciudad, esta situación es un reflejo de la coalición política entre los

operadores de aseo y ciertos sectores del gobierno nacional, que se materializa en el mantenimiento de un modelo de recolección, transporte y enterramiento en manos del oligopolio empresarial del aseo en Colombia.

Hay que decir que entre la sociedad civil también hubo una fuerte oposición al alcalde. Desde el primer semestre de 2013 se desarrolló un movimiento ciudadano que busca la revocatoria del mandato del alcalde no sólo por el tema de las basuras, sino por otras medidas públicas. Este proceso, sin embargo, se paralizó ante el proceso de destitución del alcalde. (Parra 2015, p.19)

4.2.3 Las acciones de cierre de la administración “Bogotá Humana”

Los frecuentes cambios de dirección en la UAESP fueron la regla durante la administración de la “Bogotá Humana”, desde razones personales, persecución de los entes de control, hasta diferencias de concepción con la orientación del gobierno distrital fueron razones que justificaron la salida de sus directores. Ello llevo a que el ingreso de cada director trajese iniciativas nuevas o complementarias.

Así en enero de 2014, se empezaron a implementar acuerdos de corresponsabilidad, que consistían en mecanismos para “habilitar” a las organizaciones en teoría previamente verificadas, para dar el paso siguiente correspondiente a la formalización de la prestación de servicio, no ya de manera individual sino apelando a la figura de organización autorizada.

Estos acuerdos fueron motivo de profundas tensiones entre las organizaciones y la UAESP. En su primera versión, estos acuerdos establecieron estándares a alcanzar para prestar el servicio de recolección transporte y aprovechamiento, pero sin la existencia de un programa que generara las capacidades allí solicitadas, de tal forma que eran la ruta expedita para demostrar incompetencia por parte de las organizaciones. La escisión entre organizaciones de recicladores que ya tenía antecedentes, fue animada desde esta promesa de “habilitación” que venía acompañada de la asignación de rutas de recolección

selectiva y otras promesas. Así las cosas se empezó a crear un grupo de organizaciones que decían que si a la propuesta de la administración y otras en cabeza de la ARB que la impugnaban por considerarla contraria a las ordenes de la Corte y a los intereses de los recicladores.

Esta situación se radicalizó con la creación de la Alianza para el Reciclaje Inclusivo, que reunía a 4 ministerios, varias ONG de carácter internacional, a CEMPRE, a la ANDI y a la Asociación Nacional de Recicladores. No obstante esta representación legítima de los recicladores, varios sectores y grupos vieron con recelo esta alianza, interpretándola por diferentes razones como una estrategia para cooptar los beneficios de los recicladores. La expedición de proyectos de normas y decretos nacionales por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la constatación de afectaciones a los recicladores por parte de algunos de los proyectos de norma o artículos de las mismas acentuaron esta percepción.

La medida de creación de acopios municipales también generó tensiones, no por su existencia per se, sino porque ante la pervivencia de los criterios que el decreto 456 de 2010 estableció sobre el proceso de regularización de bodegas (ver capítulo 2.3.2.14 Decreto 456 de 2010, de regularización de bodegas) , quedaban en pie solo 60 de las 1500 bodegas existentes, así pues los acopios públicos además de mostrarse insuficientes, anunciaban el reemplazo de la cadena de valor del reciclaje por infraestructuras públicas, tal y como lo proponía el Plan de Inclusión.

Finalmente en julio de 2015 se hizo pública la intención de desarrollar un sistema de contenerización⁵¹ de basuras, contenedores inteligentes en varias áreas de Bogotá para recibir basura. dichos “contenedores inteligentes” estaba diseñados para recibir residuos ordinarios y una vez llenos notificarían automáticamente a las empresas recolectoras para vaciarlos, este modelo en otras ciudades de Latinoamérica había significado la restricción al acceso cierto a los materiales reciclables por parte de los recicladores.

⁵¹ Y que a la fecha de culminación de esta investigación reaparecía el fantasma de los contenedores, esta vez en el gobierno de Enrique Peñalosa: <http://www.rcnradio.com/locales/2017-iniciara-proceso-contenerizacion-residuos-bogota/>

En la ausencia de prácticas consolidadas de separación en la fuente, la implementación de un sistema de esta naturaleza representa diversos riesgos, entre ellos, la exclusión de los recicladores, impactos negativos ambientales y económicos. La experiencia en Uruguay justifica estos temores. El esquema de basuras y reciclaje de la ciudad de Montevideo basado en los contenedores ubicados en la ruta de recolección terminó excluyendo a los recicladores que solían trabajar en esas áreas. En Bogotá, al igual que en Montevideo, los contenedores contarán con un sistema de seguridad que impedirá que puedan ser abiertos por personas diferentes al operador del servicio de recolección.

Si bien los contenedores están destinados para residuos ordinarios, al haber sólo un contenedor para las basuras, se crearán desincentivos para la incipiente separación de residuos en los hogares, lo que tendrá como consecuencia que una parte importante de materiales reciclables termine en el relleno Doña Juana, acortando aún más su vida útil y aumentando los niveles de contaminación. Y no sólo eso, a mayor cantidad de basuras en el relleno, no se asuste si su factura de aseo es mayor.

A su vez, el acceso restringido a los residuos, excluiría a los recicladores que laboran en esas áreas, llevando a los recicladores a perder eventualmente las fuentes por las que han luchado tanto y a ver disminuir cada vez más sus medios de sustento. El trabajo de los recicladores de oficio tiene también gran importancia en la vida de la ciudad, ya que suministran de materiales a las industrias. Por tanto, la afectación en términos de acceso a los materiales reciclables tendría también un impacto económico para la ciudad.

(Abizaid, Parra 2015)

Así las cosas los recicladores reaccionaron contra la administración.

En 2015 también por la normativa nacional, era obligatoria la formulación de una nueva versión del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en 2012 la JICA había aportado su lectura técnica de lo que debería ser el manejo de residuos en Bogotá, y la UAESP inició un proceso de consulta en donde terminaron enfrentándose dos modelos de aprovechamiento, tanto la metodología como la personalización de las posturas por parte de funcionarios de la UAESP, radicalizaron los enfrentamientos, involucrando a los

grupos de recicladores ya consolidados. El proceso de consulta atendió las consideraciones del grupo que aceptó las condiciones y ofertas de la UAESP, y rechazó los argumentos del otro grupo encabezado por la ARB, quienes terminaron asumiendo como ilegítimo el proceso de concertación y adelantando contrapropuestas al mismo.

El PGIRS reflejo esta única postura fue radicado en diciembre de 2015, días antes de acabar el mandato de la administración “Bogotá Humana”. Queda para otra investigación el análisis minucioso de la propuesta entregada, que entre otras propuestas reordenaba la recolección de residuos reciclables bajo el criterio de la “capacidad de carga del territorio”, entendido este como zonas de recolección definidas por la proyección de la producción potencial de reciclaje, cruzado con la cantidad de recicladores que se requerirían para su recolección, y garantizando el mismo ingreso, un criterio que se sumaba era la territorialidad. La propuesta contenía una serie de infraestructuras para el acopio: pilotaje de “contenerización” para el 5% del área de la ciudad, Centros de Reciclaje, Centro de Servicios Públicos de Aprovechamiento, Puntos Limpios, Puntos Verdes, Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento entre otros.

Las organizaciones aliadas a la ARB presentaron serios reparos frente a esta propuesta por considerar que reemplazaba la cadena de valor del reciclaje y a las organizaciones existentes por un número determinado de infraestructuras públicas cuya sostenibilidad era incierta. La otra crítica que hicieron fue la priorización de aquellas organizaciones que habían estado “alineadas” durante el proceso de formulación, lo que de llevarse a cabo generaría un enfrentamiento entre el modelo impuesto y el sistema preexistente.

Esta versión de PGIRS al parecer tuvo un tiempo de vigencia muy corto: menos de un mes, pues todo indica que ha sido “desestimada” por la administración actual del Alcalde Peñaloza, quien en anuncios recientes dejaba entrever un modelo de reciclaje sin recicladores.⁵² Esta propuesta merecería un análisis más detallado que no es objeto de esta investigación, al respecto valga reiterar que cursan varias investigaciones sobre dicho modelo entre ellas la investigación de tesis doctoral de Manuel Rosaldo.

⁵² <http://www.rcnradio.com/locales/2017-iniciara-proceso-contenerizacion-residuos-bogota/>

4.3 El proceso de “armonización normativa” a nivel nacional: aciertos y tensiones entre las órdenes de la Corte, los retos de la OCDE y el modelo preexistente de servicio público de aseo.

Como quedo claro en el segundo capítulo de esta investigación el marco normativo del servicio público de aseo y afin, estaba diseñado para mantener el modelo de transporte y enterramiento de basuras, privilegiando a las empresas por acciones y generando restricciones de todo tipo al aprovechamiento y al reconocimiento de recicladores como prestadores del mismo.

Con la suma de las sentencias y pronunciamiento de la Corte, pero en particular con el auto 275 de 2011, la esfera normativa a nivel nacional debió empezar a cambiar. Institucionalmente el primer llamado por este auto fue la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, quien debía por un lado ayudar a la UAESP en la estructuración de su esquema de aprovechamiento con recicladores, y por otro reflejar en la estructura tarifaria la forma de medir y remunerar el aprovechamiento con miras que este pago fuera una acción afirmativa para los recicladores. No obstante este fue una exigencia que tenía como plazo el mismo 2012, solo hasta 2015 fue expedida esta regulación tarifaria que será tema de análisis en este capítulo.

Además del exhorto directo a la Comisión Reguladora, varias empresas prestadoras del servicio de aseo manifestaron su preocupación, pues a su juicio, las órdenes de la Corte operaban bajo un ámbito diferente al de las reglas de los servicios públicos (libre competencia) imponiendo cargas que generaban incertidumbre. Por ello reclamaban la intervención del gobierno nacional regulando los temas de incertidumbre. “En sus pronunciamientos, la Corte ha indicado estrategias que generan inquietud para las empresas de servicios públicos debido a la falta de claridad sobre la forma como se desarrollarán esos mandatos en cuanto a su regulación, promoción y financiación”. (Martínez y Rozo, 2012 p.42)

Es preocupante que el Gobierno Nacional no haya tomado acciones concretas en lo regulatorio, institucional y presupuestal, que respondan a los requerimientos de

los jueces y la Corte Constitucional, lo cual se traduce en una falta de claridad e incertidumbre para las empresas prestadoras, con implicaciones negativas para el continuo desarrollo del sector. El vacío percibido podría poner en riesgo la estabilidad del modelo actual de prestación de los servicios públicos y de los esquemas empresariales, debido al riesgo de que surjan obligaciones para las empresas sin un financiamiento cierto, los costos de transacción por proliferación de acciones judiciales tanto para el Estado como para las empresas y el debilitamiento de la legitimidad del sector empresarial de los servicios públicos. (Ibíd. P.10)

Una situación coyuntural se cruzó con el cúmulo de órdenes de la Corte Constitucional a favor de los recicladores y ayudó al viraje de paradigma en el manejo de residuos en Colombia. El Gobierno nacional le está apostando a su ingreso a la OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, dentro de las metas que el gobierno de turno debe cumplir, está el incremento de las tasas de reciclaje.

De manera casi simultánea, y a nivel latinoamericano, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, El Fondo Multilateral de Inversiones miembro del grupo BID, grandes empresas multinacionales como Coca-Cola, Pepsico, una Organización no Gubernamentales de Carácter Internacional llamada AVINA y la Red Latinoamericana de Recicladores, crearon la “Iniciativa para el Reciclaje Inclusivo” IRR, que se traduce en programas nacionales de promoción de un modelo de aprovechamiento en Latinoamérica, y que busca articular a los actores de la cadena de aprovechamiento, en particular a la población recicladora.

De las dos primeras coyunturas: las órdenes de la Corte y la apuesta de ingreso a la OCDE nace el decreto nacional 2981 de 2013, y su resolución inmediata la 754 de 2014; ambas normativas elaboradas por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio; más recientemente fue expedido el decreto 596 de 2016 por el mismo ministerio, esta vez regulando específicamente el aprovechamiento y la formalización de recicladores como personas prestadoras del mismo.

Directamente de las ordenes de la Corte Constitucional nace la nueva resolución tarifaria 720 de 2015 de la CRA. La presencia de la iniciativa regional en Colombia promovió la figura de “Alianza para el Reciclaje Inclusivo” para el país, instancia que

reúne a las siguientes instituciones públicas del nivel nacional: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Comercio, también reúne a las siguientes organizaciones de la sociedad civil: las ONGS internacionales Avina y WIEGO, La Asociación Nacional de Recicladores ANR y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI.

La armonización de normativas ha reflejado las tensiones existentes entre el paradigma anterior, las órdenes de reconocimiento e inclusión, la realidad del reciclaje y los recicladores en Colombia, y las expectativas del gobierno frente al mismo. Como conjunto de normas establecen cambios en el esquema de manejo de residuos en Colombia, y dadas sus fuentes pueden entenderse como una meta narrativa, hoy narrativa oficial sobre el servicio de aprovechamiento, que está siendo problematizada por nuevas contra-narrativas.

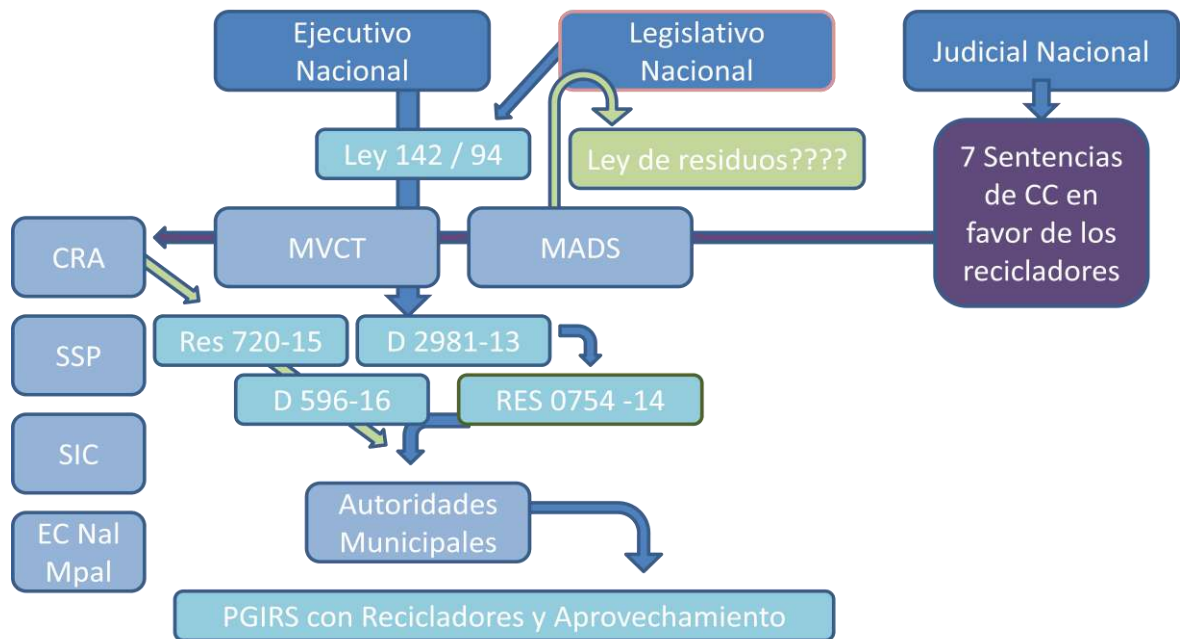


Ilustración 35 "nueva institucionalidad y marco normativo del servicio público de aseo en Colombia a partir de 2013".

Siglas: CRA (Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico), SSP (Superintendencia de Servicios Públicos), SIC (Superintendencia de Industria y Comercio), EC Nal Mpal (Entidades de control a nivel nacional y municipal), MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), D 2981 (Decreto 2981), PGIRS

(Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos),MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible). (Fuente: Actualización de grafico en Parra 2015, p.37)

4.3.1 El decreto 2981 de 2013

Esta normativa sustituye al decreto 1713 de 2002, analizado en el capítulo 2.2.2.9, y reglamenta en la ley 142 de 1994, en este orden de idea está llamado a regular todo lo concerniente al servicio público de aseo en Colombia, reflejando algunos elementos de la nueva mirada sobre el mismo, y manteniendo otros del modelo hegemónico.

Lo primer que hay que decir es que este decreto mantuvo la distinción entre aprovechamiento en el marco del servicio público (algunas flechas en rojo) y aprovechamiento en el marco del servicio integral de residuos (las demás flechas amarillas de la cadena de valor del reciclaje)



Ilustración 36 Procesos de la gestión de residuos regulados por el 2981
Fuente: Federico Parra elaborado sobre dibujos originales de Enda A.L.

Ello lo hizo bajo el entendido que aquello que compete y puede ser regulado como servicio de aprovechamiento es la recolección, transporte y clasificación de residuos reciclables; como estos tienen un valor comercial y hacen parte de la cadena de valor del reciclaje, no pueden ser regulados en las demás etapas de su flujo. A manera de comentario se mantuvo el decreto 838 de 2005 como el encargado de la regulación de los rellenos sanitarios.

Pese a los grandes esfuerzos de incidencia de varias organizaciones de recicladores entre ellas la ARB, ARUB, la Red de Recicladores de Suba, no fue posible incidir en definiciones estratégicas como por ejemplo aquella que identifica al reciclador, de tal forma que quedó la definición genérica del anterior decreto en la cual **“Reciclador de oficio”** “...Es la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con lo definido en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y en este decreto para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos”; en otras palabras, empresas, organizaciones comunitarias y cualquiera que acogiendo a las modalidades de persona prestadora deseara competir con los recicladores por el reciclaje. Ello se ratifica en su ámbito de aplicación cuando incluye como sujetos de regulación a las personas prestadoras de residuos aprovechables y no aprovechables.

A juicio del investigador este decreto no logró reflejar el trato “preferencial” que debían tener los recicladores como personas prestadoras del servicio de aprovechamiento, al no definirlos adecuadamente y al enfatizar en el principio de libre competencia acunado en la ley 142 de 1994, lo cual es entendible, pero sin mayor especificación de las consideraciones de la Corte al respecto.

Retoma de manera acertada el aprovechamiento como uno de los componentes del servicio público de aseo, e insiste en varios apartes pero particularmente en su artículo 27 en la responsabilidad de los generadores de presentar los residuos de manera separada “(...) cuando el PGIRS establezca programas de aprovechamiento, la recolección de residuos con destino a disposición final deberá realizarse de manera separada de aquellos con posibilidad de aprovechamiento, implementando procesos de separación en la fuente y presentación diferenciada de residuos.” (Artículo 27, decreto 2981 de 2013)

En su artículo 80 denominado. Características de los vehículos de recolección selectiva, impuso una condición que fue producto de mucho debate: la exigencia de que

estos debían ser “(...) motorizados, y estar claramente identificados (color, logotipos, placa de identificación, iconos informativos que indiquen que se transportan materiales para aprovechamiento, entre otras características) [...] provistos de equipo de comunicaciones [...] deberán estar cubiertos (decreto 2981 de 2013 artículo 80). Ello sin duda, reflejó la concepción de que la prestación de servicios debía ser hecha por personas prestadoras con tecnología y capacidad económica (en otras palabras empresas por acciones) ignorando la desnaturalización de la relación empresa por acciones eficiencia desarrollada por la sentencia C 741 de 2003.

Gracias a la insistencia de las organizaciones de recicladores y entidades de apoyo se salvaguardó el trabajo de los recicladores mediante sus medios de acarreo (a excepción de las carretas de caballo) en el párrafo del mismo artículo que dice:

“Parágrafo. El transporte de residuos aprovechables en vehículos motorizados podrá combinarse con vehículos de tracción humana para el desarrollo de las micro-rutas de recolección”.

Es necesario reconocer que en el numeral 7 su artículo 82 definió como propósitos del aprovechamiento, el “(...) Garantizar la participación de los recicladores de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida”. Más adelante en varios articulados vuelven a mencionar la necesidad de vincular a esta población, eso sí enfatizando en la existencia de “otras” personas prestadoras del servicio de aprovechamiento diferentes a los recicladores:

Artículo 86. Sistemas de aprovechamiento y valorización regionales. Los municipios o distritos como responsables de asegurar la prestación del servicio público de aseo y las personas prestadoras del servicio y/o los recicladores de oficio debidamente formalizados pueden optar por establecer sistemas de aprovechamiento de residuos de carácter regional incorporando la gestión de residuos aprovechables provenientes de varios municipios (Artículo 86 decreto 2981)

Artículo 88, Parágrafo 1. En los estudios de factibilidad para la elaboración del Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, las autoridades distritales y

municipales deberán garantizar la participación de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y actualización. (Artículo 88 decreto 2981)

Este decreto introduce una nueva infraestructura a tenerse en cuenta para los esquemas de aprovechamiento: las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento de Residuos ECA; homologables a las bodegas de intermediación, pero además de cumplir con un proceso de regularización, serían afectas al servicio público. Este sería uno de los puntos en cuestión para definir la forma y lugar de medir la cantidad de residuos reciclables, recuperados, recolectados, transportados y comercializados.

Quizás el logro más importante de este decreto remita a la reactivación de los Planes de Gestión Integral de residuos como instrumentos de formulación y planeación de la política pública de manejo de residuos a nivel municipal. Hay que decir que estos a 2013 eran políticas formales en no uso cuando estaban formulados, muchas veces sin recursos muchas veces ni siquiera utilizados como instrumento de consulta.

- En este orden de ideas el decreto le “regresa” la responsabilidad de la planeación del manejo de residuos al gobierno municipal, responsabilidad que en la mayoría de los casos había sido delegada enteramente a la empresa de aseo, al punto de considerarse muchas de ellas “dueñas” de los PGIRS. En el ejercicio laboral paralelo al trabajo de investigador, se corroboró que en muchos municipios de Colombia los PGIRS no residían siquiera en las alcaldías municipales, y su consulta pasaba por solicitar permiso o exigir el documento a las empresas de aseo. En este orden de ideas, el decreto le quitó a las empresas de aseo el poder total de legitimación vía política pública municipal de su esquema de operación y consecuente negocio. Es así como el párrafo 2 del artículo 88 dice “El ente territorial no podrá delegar en la persona prestadora del servicio público de aseo la elaboración, implementación y actualización de los PGIRS”.

Como gran acierto hay que decir que este decreto introduce una jerarquía de manejo de residuos diferente a la que se había impuesto desde el esquema de aseo, así las cosas el 2981 propone la priorización de la 1. Reducción en el origen, luego 2. El Aprovechamiento y finalmente 3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.

Este decreto vía su inclusión en el PGIRS, mencionó por primera vez en una normativa nacional, las “acciones afirmativas” a favor de los recicladores.

Artículo 88. Plan para la gestión integral de residuos sólidos, PGIRS.

Los municipios y distritos, deberán elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso, en el marco de la gestión integral de los residuos, el presente decreto y la metodología para la elaboración de los PGIRS. (Res 1045 de 2003)

El PGIRS deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora.

Ello resultó fundamental pues junto con la resolución 754 de 2014 brindó herramientas para posibilitar la inclusión directa de las ordenes de la Corte Constitucional en los Planes de Gestión de Residuos Sólidos de los municipios, cuando la mayoría de ellos no las conocían, o sus oficinas jurídicas afirmaban que eso era “problema de Bogotá”. Más aun en su artículo 96 definió como obligaciones de los municipios y distritos:

3. Formular y desarrollar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
4. Definir las áreas para la localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento
5. Adoptar en los PGIRS las determinaciones para incentivar procesos de separación en la fuente, recolección selectiva, acopio y reciclaje de residuos
9. Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en este decreto y en la regulación vigente.
10. Adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.

11. Adelantar la actualización del censo de recicladores en su territorio, v así como identificarlos y carnetizarlos con el fin de identificar la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas para esta población vulnerable.

(Decreto 2981 artículo 96)

4.3.2 La resolución 754 de 2014

En tanto los PGIRS de primera generación (originados en el decreto 1713 de 2003) habían sido en su mayoría política pública formal en no uso, el decreto 2981 de 2013 debía ser reforzado con lineamientos de política específicos que trazaran ruta metodológica y preceptos sobre los contenidos del PGIRS. Así nace la resolución 754 de 2014 dirigida específicamente a las autoridades municipales, quienes por cierto ya no podían delegar en empresas de aseo la actualización o formulación del PGIRS, y estas dos actividades habrían de incluir no solo el aprovechamiento sino a la población recicladora.

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, fue definido desde el 1713 de 2002 como:

Conjunto ordenado de objetivos, metas, programas, proyectos y actividades, definidos por el ente territorial para la prestación del servicio de aseo, basado en la política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el cual se obliga a ejecutar durante un período determinado, basándose en un diagnóstico inicial, en su proyección hacia el futuro y en un Plan Financiero Viable que permita garantizar el mejoramiento continuo de la prestación del servicio de aseo, evaluado a través de la medición de resultados.

En términos de política pública de aseo esto le significó al municipio re diagnosticar y por tanto conocer la problemática de los residuos en su territorio, lo que no es de poca monta, pues las soluciones públicas que formulase siguiendo este principio tendrían el sentido de realidad que puede concluirse de la existencia de dicho diagnóstico, hasta la fecha solo conocido por empresas de aseo en su ramo, y por recicladores en el manejo de reciclables.

El PGIRS cobró desde la formulación de esta resolución crucial importancia, en tanto era el escenario en donde se encontrarían los recicladores con el prestador del servicio de ordinarios, y por tanto era el espacio donde habría de armonizarse (o no) el esquema de colecta de basuras, con el esquema utilizado y/o propuesto por las organizaciones de recicladores para hacer la colecta de reciclaje.

Este PGIRS sugería la armonización también con dos instrumentos de planeación más: el Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial, y el Plan de Desarrollo.

Bajo el lema “el que pega primero pega dos veces” se esperaba que estos PGIRS dieran lineamientos sobre las infraestructuras, movilidad y usos del espacio que se requeriría para la operatividad del esquema de recolecta de basuras, pero también de colecta de reciclaje.

La armonización con el Plan de Desarrollo, máxime teniendo en cuenta que en 2016 empezarán nuevos gobiernos, buscó concretamente que los planes de desarrollo, incluso de tres gobiernos venideros, dotaran de financiamiento a los PGIRS. El resultado, un instrumento de planeación de políticas formal y en uso. Todo lo anterior según su Artículo 5º garantizando “(...) la participación del sector solidario y los recicladores en los procesos de elaboración de los PGIRS”.

Esta resolución estableció que el proceso de formulación sería liderado por el municipio, quien establecería dos instancias para promover la participación de los diferentes actores involucrados:

- El Grupo Coordinador: presidido por el Alcalde o su delegado (persona de la administración municipal encargada de los temas relacionados con el servicio público de aseo y la gestión integral de los residuos sólidos) y conformado por representantes de la autoridad ambiental respectiva, del esquema asociativo territorial existente, comisión regional de competitividad, personas prestadoras del servicio público de aseo, agremiaciones del sector productivo, ONG, del sector educativo, **recicladores organizados** y el director del grupo técnico de trabajo.
- El Grupo Técnico de Trabajo, de carácter interdisciplinario en las áreas de ingeniería, social, planificación y administración pública, economía y finanzas. El grupo estará encargado de programar, organizar y ejecutar el trabajo técnico

requerido para la formulación y ejecución del PGIRS. Se deberá establecer un director del grupo.

El PGIRS fue concebido como un escenario de “encuentro” de posturas y visiones sobre lo que debería ser el servicio de aseo, y por mismo fue un escenario de pugnas por el poder de legitimar los intereses a través de esquemas operativos definidos en la política pública. El ejercicio laboral del autor paralelo a esta investigación, le llevo a acompañar a veces intensamente otras más tangencialmente la formación de casi 12 PGIRS en Colombia, experiencia que constató la tensión permanente entre quienes defendían (por las razones que fuera) esquemas de recolección y transporte en manos de empresas de aseo, y quienes proponían sistemas de aprovechamiento de residuos (algunos de los cuales no concebían la real participación de la población recicladora).

Para finalizar este aparte hay que decir que el reconocimiento de los recicladores como prestadores del servicio de aprovechamiento se viabilizó en por lo menos tres programas de los que componían el PGIRS a saber:

- Programa de aprovechamiento: Proyectos de sensibilización, educación y capacitación/ estudios de factibilidad.
- Programa de inclusión de recicladores
- Programa de recolección y transporte de residuos

4.3.3 El decreto 596 de 2016

El Plan Nacional de desarrollo 2014 – 2019 “Todos por un nuevo país”, contiene el Artículo 86. Titulado “Eficiencia en el manejo integral de residuos sólidos”. Su parágrafo dice Parágrafo 2. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio reglamentará el esquema operativo de la actividad de aprovechamiento y la transitoriedad para el cumplimiento de las obligaciones que deben atender los recicladores de oficio, formalizados como personas prestadoras, de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo

Para dar cumplimiento a este propósito, recientemente se expidió el decreto 596 de 2016, este se ocupó de las zonas grises existentes en la normativa sobre lo que significa la prestación del servicio público de aprovechamiento y los pasos y requisitos

que le otorgan a una organización de recicladores la calidad de persona prestadora del servicio público de aprovechamiento, en otras "el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio"

Desde esta perspectiva es un primer acercamiento a lo que significa la formalización de recicladores y la prestación de servicios por parte de las organizaciones de recicladores.

Unos breves antecedentes. Este decreto tuvo un primer borrador en noviembre de 2015, dicha versión era muy excluyente, y se limitaba a aplicar a las organizaciones de recicladores, estándares de prestación de servicios, concebidos para empresas privadas y públicas. También abría las puertas para que empresas de recolección de basura y empresas de logística de reciclaje compitieran con los recicladores por el reciclaje sin mención alguna a los límites que esta participación tiene con relación al régimen especial generado por la jurisprudencia en favor de los recicladores.

Desde la Asociación Nacional de Recicladores y entidades de apoyo se hicieron varios documentos de análisis que fueron entregados a finales de noviembre al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (Entidad encargada de regular los servicios públicos en Colombia), y ante la amenaza de expedición de dicho decreto "tal y como estaba", Nohra Padilla escribió un documento específico para la Corte, a quien se le radicaron también los documentos anteriormente mencionados.

La Corte expidió un pronunciamiento a principio de año. En este pronunciamiento la Corte no hace referencia directa al decreto en cuestión, pero sí incluye en sus observaciones, aspectos importantes necesarios de resolver que le aplicaban al decreto, como por ejemplo: "la necesidad de garantizar acceso cierto a los materiales reciclables", o que los modelos de prestación del servicio de recolección de basuras no debían entenderse como fin en sí mismo, sino como "medios para cumplir con la inclusión y reconocimiento".

El nuevo decreto recogió gran parte de estas observaciones, y por primera vez en Colombia, un decreto nacional hizo en los considerandos referencia no solo a las leyes que lo determinan (instrumentos legislativos de "inmediata jerarquía superior"), sino que hizo referencia a las órdenes de la Corte Constitucional.

Como aspectos importantes del decreto se tienen: Una definición específica de recicladores en su numeral 36: Reciclador de oficio: Persona natural que realiza de manera habitual las actividades de recuperación, recolección, transporte, o clasificación de residuos sólidos para su posterior reincorporación en el ciclo económico productivo como materia prima; que deriva el sustento propio y familiar de esta actividad". Antes se tenía una definición en que cabía todo aquel que quisiera dedicarse al negocio del reciclaje. (Decreto 596 de 2016, definiciones numeral 36)

Define los requisitos "flexibles" y los tiempos "graduales" de cumplimiento, en que deben incurrir las organizaciones de recicladores para poder "prestar" el servicio público de reciclaje y ser remunerados desde la tarifa.

Adopta como principio "el Reconocimiento de la labor de los recicladores de oficio en proceso de formalización como prestadores del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento"; y la necesidad de colaboración entre usuarios del servicio de aseo, recicladores, empresas recolectoras de basuras y otros actores. Así como la progresividad para la formalización de los recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo en los términos del artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

También establece la obligatoriedad de "(...) los usuarios de presentar los residuos separados en la fuente con el fin de ser aprovechados y entregados a la persona prestadora de la actividad de aprovechamiento, que será la responsable de su recolección y transporte hasta la Estación de Clasificación y Aprovechamiento (ECA), y del pesaje y clasificación en la ECA". (Decreto 596 de 2016 Artículo 2.3.2.5.2.1.1)

Establece que "(...) Para efectos de la prestación y la remuneración vía tarifa, la persona prestadora deberá responder por la actividad de residuos de aprovechamiento de forma integral que incluye: i) la recolección de residuos aprovechables, ii) el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA) , y iii) la clasificación y pesaje de los residuos en la estación de clasificación y aprovechamiento (ECA). (Decreto 596 de 2016 Artículo 2.3.2.5.2.1.5)

Las preocupaciones:

En el ámbito de aplicación, el decreto dice que sus regulaciones cobijan a "(...) las entidades territoriales, a las personas prestadoras de la actividad de recolección y

transporte de residuos no aprovechables, personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento incluidas las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización"

Lo que se lee una vez más "entre líneas", es que puede haber "Personas Prestadoras de la actividad de aprovechamiento" **diferentes** a las organizaciones de recicladores; y esta situación ha resultado ser objeto de confusiones y tensiones, porque su lectura sin alusión a la jurisprudencia de Corte Constitucional, se interpreta como el hecho de que empresas de recolección de basuras y empresas de logística de residuos, con más recursos tecnológicos, económicos, y de mercadeo, podrán apropiarse del reciclaje (y de los usuarios del servicio) "antes" y de "mejor manera" que los recicladores organizados y qué decir de los recicladores no organizados.

También significa que necesariamente los recicladores no organizados deberán organizarse en el corto y mediano plazo, si desean hacer parte de este sistema, acceder al pago que proviene de la tarifa de recolección de basuras; y en el largo plazo, si desean seguir accediendo al material reciclable.

De hecho el decreto establece que:

Las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contarán con un término de cinco (5) años para efectos de cumplir de manera progresiva con las obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas definidas en el presente capítulo, en los términos que señale el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Decreto 596 de 2016 Artículo 2.3.2.5.3.1.)

Este es un reto enorme, necesario pero enorme, pero los tiempos de la formalización no alcanzan para los no organizados, además las autoridades municipales, encargadas de este proceso no están listas, peor aún, que no les interesa. Se teme que este modelo genere tensiones entre recicladores por el territorio. Pero esta posible guerra es el menor de los males.

Esto no es lo más preocupante; a la fecha las empresas de recolección de basuras (por lo menos en Bogotá) debían garantizar el área limpia tras la recolección de la basura, y los recicladores pasaban antes recuperando los residuos reciclables mezclados. De

hecho en Bogotá y en otras ciudades, las empresas recolectoras de basura tenían prohibido reciclar.

Tal y como se está constatando en el terreno (los municipios en donde se ha tenido como investigador trabajo de campo), empiezan a aparecer "empresas de recolección, transporte y reciclaje", y empresas de recolección de basuras empiezan a manifestar abiertamente su interés en hacer reciclaje.

Así las cosas, es fundamental que la Corte Constitucional y con suerte el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, RATIFIQUEN **el trato preferencial a los recicladores como personas "exclusivas" del servicio de reciclaje, por lo menos en esta transición (unos 12 años)**, lo que en otras palabras es que si bien preexiste una orientación de competencia regulada para la prestación de los servicios de recolección y enterramiento de basuras, las alcaldías deben ACATAR y hacer vales las orientaciones de la Corte Constitucional, y desde una perspectiva de garantías constitucionales, deben asegurar el acceso cierto al reciclaje a todos los recicladores, deben diseñar e implementar planes ciertos dirigidos a cada nivel organizativo de recicladores para que en el mediano y largo plazo alcance los niveles requeridos para la prestación eficiente del servicio de aseo en su componente de aprovechamiento.

Se requiere que el decreto este "explícitamente vinculado" a las orientaciones de la Corte que exigen garantizar el acceso cierto al reciclaje, el derecho de los recicladores a crecer en la cadena de valor del reciclaje, todo ello para que los derechos reconocidos en la Corte no se pierdan en la prestación del servicio.

4.3.4 La resolución 720 de 2015 o el mecanismo para remunerar de tarifa el aprovechamiento de residuos

Exhortada por la Corte Constitucional y tras demorar más de tres años más de lo previsto, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico CRA expidió la resolución 720 de 2015. En ella se propuso reflejar las exigencias y ordenes de la Corte Constitucional, en particular un esquema que permitiera remunerar via tarifa el aprovechamiento. LA Comisión manifestó estar "alineada" con las orientaciones de Auto 275 de 2011 en los "(...) numerales 85 y 118, [en los cuales se establece] que la prestación del servicio debe estar en cabeza de los recicladores cuando los haya, para lo

cual es necesario que estos se encuentren formalizados para asumir la prestación del servicio” (CRA 2015, p.234)

Para tal efecto estableció un mecanismo de remuneración basado en el Valor Base del componente de aprovechamiento VBA, y definido por la siguiente fórmula:

Tabla 15 fórmula Base del componente de aprovechamiento VBA

$VBA=(CRT_p+CDF_p)(1-DINC)$	Donde
$CRT_p = \frac{\sum(CRT_j * QRT_j)}{\sum QRT_j}$ $CDF_p = \frac{\sum(CDF_j * QRS_j)}{\sum QRS_j}$	VBA : Valor Base de Remuneración de Aprovechamiento (pesos de diciembre de 2014/tonelada).
	j : Personas prestadoras de recolección y transporte para residuos no aprovechables en el municipio y/o distrito
	CRT_j Costo Promedio de Recolección y Transporte de la persona prestadora de residuos sólidos no aprovechables (pesos de diciembre de 2014/tonelada).
	QRT_j : Promedio de toneladas recolectadas y transportadas de residuos no aprovechables en el APS de la persona prestadora j , del semestre que corresponda (toneladas/mes).
	CDF_j Costo Promedio de Disposición Final de la persona prestadora de residuos sólidos no aprovechables (pesos de diciembre de 2014/tonelada).
	QRS_j : Promedio mensual de residuos sólidos que se reciben en el sitio de disposición final.
	$DINC$: Incentivo a la separación en la fuente que se otorgará como un descuento de hasta el 4% de conformidad con la reglamentación que para ello expida el Gobierno Nacional, del parágrafo 2 del artículo 88 de la Ley 1753 de 2015.

Este valor base del aprovechamiento es el resultado entonces de sumar los costos promedio de recolección y transporte de residuos con los costos promedio de disposición final, ambos de las personas prestadoras del servicio de no aprovechables, afectados por el incentivo a la separación en la fuente entregado al usuario.

Siguiendo el principio derivado de la ley 142 de 1994, se impuso un criterio de eficiencia económica privilegiando y remunerando los costos mínimos, en beneficio de los usuarios.

Dado que los costos directos reales de recolección y transporte de aprovechables son mayores que los costos de recolección y transporte de no aprovechables, se utilizó como esquema y tecnologías de referencia aquellas utilizadas por las empresas de aseo.

A los recicladores como personas prestadoras del servicio de aprovechamiento, le remuneraran el equivalente al costo promedio mínimo de recolección y transporte reportado por el prestador del servicio de recolección de basuras, y los costos evitados en disposición final. En otras palabras a los recicladores le pagaran lo mismo que le pagan a las empresas de aseo por tonelada recolectada, transportada y dispuesta en relleno. Lo anterior con una particularidad definida desde el decreto 596 de 2016: solo se remunerara a las organizaciones autorizadas de recicladores la tonelada recolectada, transportada y efectivamente comercializada de residuos aprovechables.

4.4 Casos significativos en otras ciudades del Mundo: Insumos para una meta narrativa de inclusión y reconocimiento de recicladores como prestadores del servicio público de aprovechamiento.

Sin importar como los llamen recicladores, cartoneros, cirujas, catadores, cartoneros, recuperadores urbanos, las personas que realizan las labores de separación, recolección y transporte, entre otras, con el fin de reciclar materiales recuperados de la basura, prestan un servicio valioso para cualquier municipio o ciudad. Se obtienen inmensos beneficios del trabajo que realizan los recicladores ya que grandes cantidades de residuos dejan de llegar al relleno sanitario, y en muchos casos sin costo alguno. El trabajo que realizan convierte los materiales recogidos en las materias primas para la industria.

A continuación se presentan tres casos donde los recicladores han logrado un espacio en los sistemas de gestión integral de residuos en la ciudad. En Pune (India), Belo Horizonte (Brasil) y Buenos Aires (Argentina) los contextos eran distintos y en los tres se logró la adopción de políticas públicas inclusivas que brindaron el apoyo legal para el reconocimiento social y económico a la labor de recuperación de material que realizan los recicladores informales. Si bien hay experiencias en otras ciudades, estas han sido consideradas junto con la de Bogotá, como “experiencias significativas”; el autor ha tenido la suerte de visitar estas ciudades y conocer de mano de recicladores y técnicos los modelos de reciclaje y los mecanismos de reconocimiento y remuneración

De estos casos quedan lecciones que deben tenerse en cuenta, no solo en términos operativos, o de iniciativas productivas, sobre todo queda la lección de que es posible superar las políticas represivas y dar un viaje a esquemas en donde los recicladores hacen parte de la solución pública al manejo de residuos, partiendo de sistemas en los cuales se les garantiza como primera medida la recolección de residuos reciclables, y luego una modalidad de remuneración o compensación.

4.4.1 KKPKP una organización mayoritariamente de mujeres que presta el servicio de aseo y aprovechamiento en la ciudad de Pune, India

En Pune, India, los recicladores lograron mejorar sus condiciones laborales, al definir un espacio de trabajo legítimo en la gestión de residuos sólidos municipales e integrándose en el sistema de gestión de residuos municipales. Clave en esto fue su sindicalización en el Kagad Kach Patra Kashtakari Panchayat (KKPKP) en 1993 y el establecimiento de la cooperativa SWaCH en 2007.

La ciudad de Pune hace parte de la aglomeración urbana de Pune, que según cifras del censo de 2011 cuenta con 5.05 millones de habitantes. La Corporación Municipal de Pune ocupa un territorio de 243 km² y cuenta con una población de 3.11 millones de habitantes. Se estima que diariamente la ciudad genera 1.400 toneladas de residuos.

Históricamente Pune era una ciudad de pensionistas, sin embargo, durante la última década Pune y sus alrededores tuvieron un crecimiento industrial y económico sin precedentes, así como un aumento de población migratoria. Pune es la novena ciudad más grande de la India. Los principales motores de su crecimiento económico son la tecnología de la información, la biotecnología, las industrias manufactureras y la educación. Pune tiene 38 parques de tecnología, 38 polígonos industriales, y las 3.000 unidades industriales cooperativas en operación; 70.000 empresas micro, pequeñas y medianas y 700 grandes empresas. El sector manufacturero no organizado emplea a 418.000 trabajadores. Pune también tiene seis universidades y 600 colegios (Chikarmane, 2012).

El Mercado de reciclaje en Pune y los recicladores En Pune se comercializan y se llevan a cabo operaciones de procesamiento de materiales reciclables. Al igual que en Bogotá, existen diferentes niveles donde se desarrollan diferentes actividades comerciales. Su composición se asemeja a una pirámide, donde en el extremo más bajo es el segmento minorista, donde se encuentran los recicladores y compradores ambulantes de residuos reciclables. En el nivel medio están los comerciantes. Hacia el tope de la pirámide, hay una progresiva especialización de los productos. Los materiales reciclables llegan a las industrias a través de los niveles más altos de las empresas de comercio. La recuperación informal y el comercio de materiales reciclables son impulsados por el mercado y florece sin ayuda financiera. Según estudios realizados por Chikarmane (2012), los recicladores y compradores itinerantes de residuos comprenden el 76 por ciento de los trabajadores en el mercado de reciclaje. En Pune hay cerca de 8.000 recicladores, de acuerdo a cifras de 2012 del sindicato, y cerca de 556 comerciantes según las cifras de la Municipalidad.

Los recicladores son una parte integral de la cadena de suministro de materiales para la industria. En Pune, los recicladores y compradores itinerantes de residuos no siempre son los económicamente más pobres, pero son por lo general los más excluidos socialmente y discriminados. Pune fue uno de los primeros municipios de la India que autorizó a esta población para recoger los materiales reciclables al entregarles carnets de identidad.

El sindicato KKP KP en sus estudios sobre las condiciones socioeconómicas de las personas que trabajan en el reciclaje, identificó las siguientes estadísticas: 90% de los recicladores son mujeres, el 50% son menores de 35 años de edad, 25% son viudo(a)s o abandonado(a)s, 30% son mujeres cabezas de hogar, 90% de las mujeres son analfabetas, 45% contribuyen a más del 50% de los ingresos familiares, casi todos los recicladores pertenecen a las "castas intocables", la fuente de la mayoría de recicladores son los residuos domésticos y la mayoría no ve otra alternativa de trabajo fuera de esta ocupación (Chikarmane, 2012).

En las condiciones laborales se destaca que el 75% camina durante más de cinco horas, 50% trabaja 9-12 horas diarias, manejan la basura con la mano, 30% han sido mordidos por perros, dentro de los problemas comunes se encuentran: el acoso, los ingresos inseguros, ninguna protección legal, sin seguridad social, prácticas desleales por

los comerciantes, vulnerabilidad a enfermedades de la piel, gastrointestinales y músculo-esqueléticas (Chikarmane, 2012).

El contexto de los residuos y la organización de los recicladores. Según la normatividad la Municipalidad es la responsable de la limpieza y recogida de residuos de las calles, de una manera que se garantice la salud pública. Durante décadas, la gestión de residuos era entendida como la recolección, transporte y disposición final de los mismos. La basura en Pune se entendía como un problema en la medida que estuviera a la vista, por lo que era transportada y dispuesta en botaderos sin tener en cuenta a la población vecina afectada de estos lugares.

En la década de los 90s la situación empieza a cambiar. En el contexto internacional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como la Cumbre de la Tierra de 1992, se llama la atención sobre la importancia para los países de considerar los aspectos ambientales. En el contexto local, en 1993 los recicladores y compradores itinerantes de residuos organizaron en el sindicato KKPKP, para ser reconocidos como trabajadores y defender su derecho a trabajar con dignidad y sin acoso. KKPKP argumentó que la recolección de materiales reciclables constituye un trabajo y solicitó su reconocimiento ante la Corporación Municipal de Pune. Esto debido a que, los recicladores recuperan materiales para el reciclaje, se reducen costos de manejo de residuos sólidos municipales, se genera empleo y se contribuye a la salud pública y el medio ambiente.

Adicionalmente, los habitantes afectados por los botaderos de basura a cielo abierto llevaron a la Corte peticiones para el cierre de los mismos, logrando que en 2001 el cierre del botadero ubicado en Paud. La Corte pidió al gobierno de India regular el sistema de residuos sólidos, por lo que el gobierno nacional estableció leyes y reglas para regular el manejo de los residuos sólidos.

Para diciembre de 2003 la Corporación Municipal de Pune no pudo cumplir con las reglas establecidas para el manejo adecuado de residuos sólidos municipales. La Municipalidad solo podría atender el 7 por ciento de recolección casa a casa, 86 por ciento era recolectado en canecas puestas en áreas públicas. En este sistema todos los residuos se mezclaban y no había recuperación de materiales. De manera paralela, el sector del reciclaje recuperaba y comercializaba los residuos reciclables generados en las casas, tiendas, oficinas y demás establecimientos, ahorrando costos de transporte y lugar

para su disposición final a la ciudad. El sector informal era complementario e integral al sistema formal, sin embargo no era reconocido (Chikarmane, 2012).

Para mejorar el sistema de gestión de residuos empezaron a discutirse diferentes alternativas, como la privatización del servicio, las alianzas público privadas e iniciativas que no requerían inversión por parte del gobierno. Compañías privadas e instituciones multilaterales proponían soluciones intensivas en tecnología y capital para deshacerse de la basura por medio de la incineración. KKPKP propuso un modelo alternativo que consideraba factores sociales y ambientales para la ciudad; se inclinaba por la recolección y separación de residuos por los recicladores, la recuperación y procesamiento de los materiales reciclables, y alternativas de compostaje y bio-metanización de los residuos orgánicos y la no incineración de los residuos. (Ver gráficos y fotografías al final de este subcapítulo)

KKPKP al tener una fuerza política logró posicionar sus ideas y recomendaciones dentro del gobierno, lo que permitió tener las bases para formalizar la labor de los recicladores. Inicialmente, KKPKP logró desarrollar una prueba piloto en la que se cobraba una tarifa por la recolección puerta a puerta, con el apoyo del Comisionado Municipal. Después de más de un año de prueba, la administración municipal estaba dispuesta a institucionalizar la integración de los recicladores. La manera de hacerlo fue a través del establecimiento de una cooperativa que pudiera proveer el servicio de recolección de residuos y cobrar una tarifa.

En 2007 se establece una cooperativa de propiedad de los recicladores y de los diferentes actores que vivían del reciclaje. La cooperativa es bautizada SWaCH, acrónimo de Solid Waste Collection Handling (Manejo y recolección de residuos sólidos), y que también significa limpio en el idioma local.

En octubre de 2008 la Corporación Municipal de Pune y SWaCH firman un memorando de entendimiento para la recolección de residuos en la ciudad, donde las principales labores a desarrollar eran: la recogida puerta a puerta separando la basura doméstica, la recolección de la basura del barrido de las calles, de jardinería, de construcción y demolición, residuos electrónicos, mediante el pago de tarifas por parte de los usuarios.

Concebida como una empresa social autónoma, SWaCH Seva Sahakari Sanstha Maryadit, como se le conoce formalmente, proporciona servicios de gestión de residuos en la ciudad, con el apoyo de la Corporación Municipal de Pune (PMC).

Logros KKP KP y SWaCH. La sindicalización y organización de los recicladores, logró que más de 2.300 miembros de SWaCH presten sus servicios de recolección de residuos puerta a puerta a más de 400.000 viviendas de Pune, y sean remunerados por ello a través de la tarifa cobrada a los usuarios. Asimismo, el Gobierno asume los gastos administrativos y proporciona el equipo. En Pune se hace una recuperación adicional, los residuos orgánicos que quedan separados después de la recopilación del material, pasan a formar parte de un proceso de compostaje, que genera fertilizante natural para espacios públicos.

Con la integración de los recicladores en el sistema de gestión integral de residuos la ciudad mejora sus condiciones ambientales y ellos sus condiciones laborales y sociales.

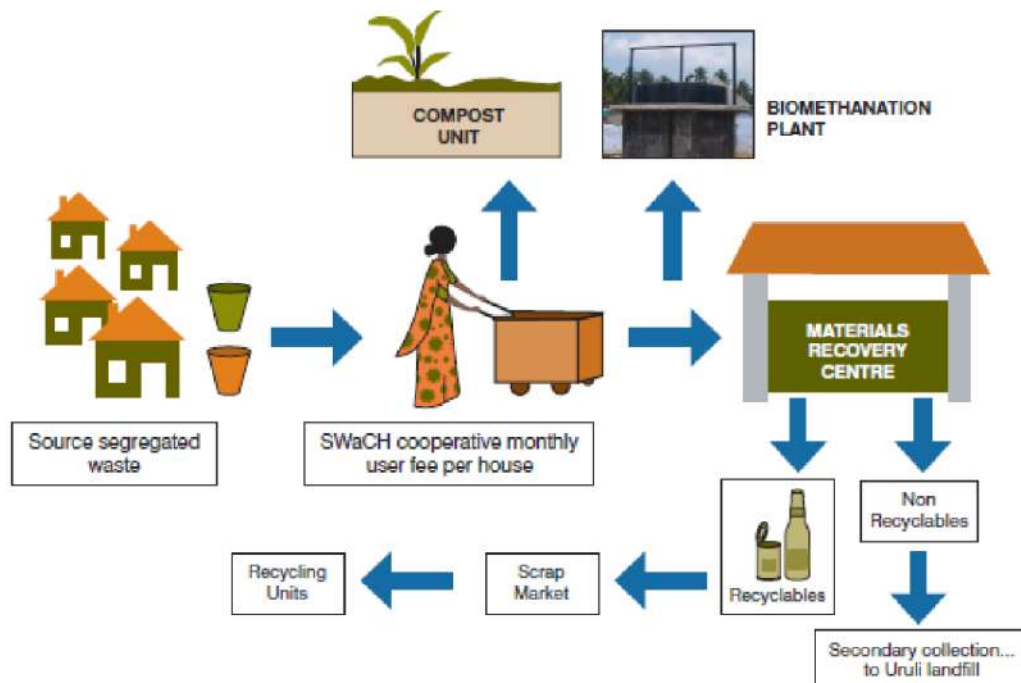
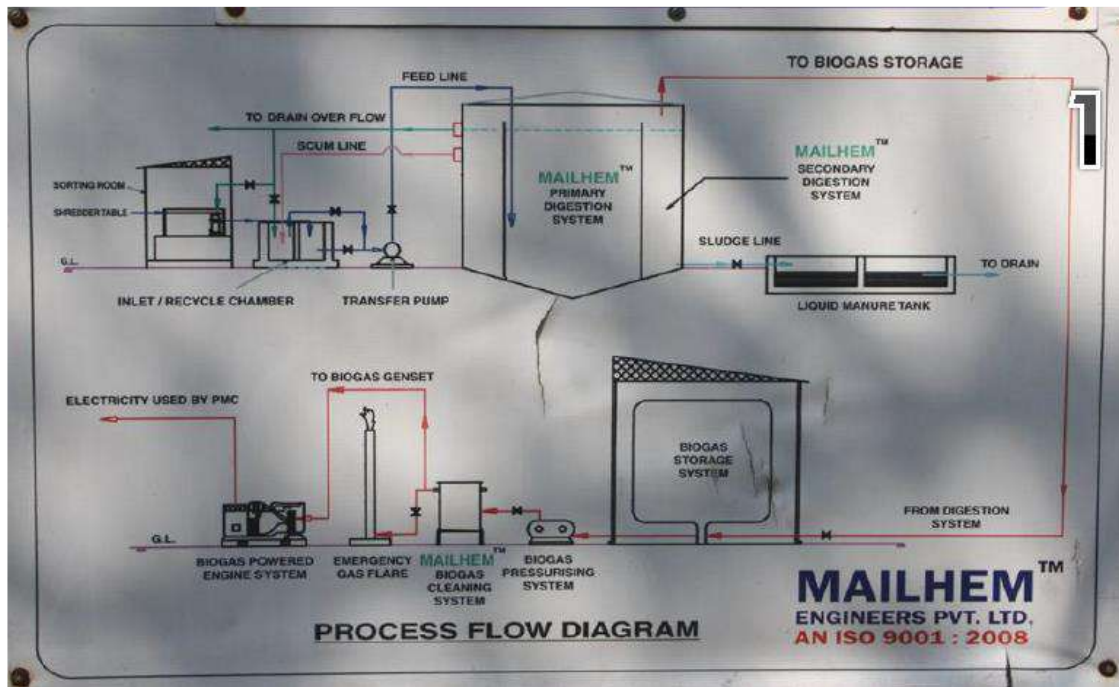


Ilustración 37 esquema de manejo de Residuos KKP KP
Fuente: Presentación Caso KKP KP Chikarmane 2014



1. Diagrama de procesos 2. Edificios de la planta
3. Bala de gas 4. Lixiviado (fertilizante)
5. Bala de gas

Ilustración 38 Manejo de orgánicos en PUNE
fotografías: Federico Parra

4.4.2 Caso Belo Horizonte, Brazil

Hay que empezar diciendo que Brasil cuenta con uno de las organizaciones más importantes de recicladores en el mundo, el “Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis” (MNCR) es reconocida como una de las organizaciones de recicladores más fuertes y grandes en el planeta. Nace en 2001 formalmente, pero reúne procesos organizativos de recicladores que se remontan a la década del 60 en Brasil. Hoy cuenta con 600 organizaciones de base y reúne a cerca de 85000 recicladores en todo el país.

La organización de los catadores en Brasil data de finales de la década de 1980, cuando la Pastoral de Rua de la Iglesia Católica, comenzó a facilitar este proceso en varias localidades. Cuando el Partido de los Trabajadores comenzó a fortalecerse en algunos concejos locales, jugó un papel fundamental al apoyar a las cooperativas existentes de catadores, promoviendo la formación de nuevas cooperativas allí donde no existían, y creando asociaciones formales con cooperativas con el fin de implementar programas de separación de los residuos desde la fuente. La presencia de personas simpatizantes en posiciones claves, también ayudó a que la inclusión de los catadores pasara a ser parte de la agenda del PT para la reforma del Estado (Dias y Alves 2008, 8-9, 65). La existencia de un partido receptivo en el gobierno y de funcionarios burocráticos que dieron su apoyo, primero en gobiernos locales y más tarde en nacionales, ha sido muy importante para crear un ambiente propicio para el desarrollo de un movimiento nacional fuerte de catadores en Brasil. (Samson 2008 p.54)

Hay sin duda varias experiencias significativas de reconocimiento e inclusión de recicladores en ciudades de este país como Londrina, Diadema y Belo Horizonte; para efectos de los aprendizajes a ser utilizados como insumos para las meta narrativas, se escogió desde esta investigación la ciudad de Belo Horizonte, sobre la que existe muy buena documentación, y a la cual tuvo la oportunidad de visitar el investigador.

Belo Horizonte, capital de Minas Gerais en el sudeste de Brasil, fue una ciudad planeada, por lo que la gestión de residuos ha sido una prioridad y preocupación municipal. Esto le ha permitido ser pionera en la gestión de residuos sólidos en Brasil. Así mismo, las preocupaciones socio-ambientales, impulsaron mejoras en los sistemas de gestión de residuos. En Belo Horizonte se introdujo una ley que estableció como pilares

de la gestión de residuos sólidos el reciclaje, la inclusión social, la creación de empleo y la generación de ingresos. En Brasil ha habido un compromiso con la integración del sector del reciclaje informal en los sistemas de gestión de residuos sólidos (Dias, 2011a).

Desde 1960, los catadores (recicladores) recuperaban el material en el vertedero de basura a cielo abierto de Belo Horizonte, hasta que en 1973 este vertedero es cerrado por la creación de un relleno sanitario. Como resultado, los catadores debieron trabajar en las calles, con cierta discriminación por parte de la población. Belo Horizonte no tenía un esquema formal para la separación de residuos, por lo que toda la actividad de reciclaje era realizada por los catadores (2011b).

En 1990 surge la primera asociación de catadores ASMARE, con el apoyo de la ONG Pastoral de Rua. ASMARE promovía el derecho a ganar un ingreso a partir de los materiales reciclables.

En 1993, debido a inquietudes ambientales y sociales, la Superintendencia de Limpieza Urbana implementó un modelo integrado de gestión de residuos sólidos, que promovía la segregación en la fuente, con el fin de minimizar los efectos ambientales nocivos causados por los propios residuos y maximizar los beneficios sociales y económicos para la ciudad. El nuevo sistema integrado trajo mejoras en las operaciones en el relleno sanitario existente, en la recolección selectiva y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores formales (barrenderos y recolectores); elaboró un programa de reciclaje de residuos de construcción civil; incluyó el compostaje de materia orgánica, la educación ambiental y la integración de los trabajadores informales en el sistema de gestión de residuos sólidos formal. Se introdujo un sistema mixto con un esquema de contenedores en puntos de recolección, donde la Superintendencia de Limpieza Urbana y ASMARE se convirtieron en socios, reconociendo formalmente a los catadores.

Belo Horizonte en 2009 tenía una población de 2'452.617 habitantes. Según datos de la Superintendencia de Limpieza Urbana (SLU) en el año 2008 se generaban un total 1'296.566 toneladas de residuos urbanos al año y el porcentaje de cobertura de recolección domiciliar de residuos era del 95%. Había 2.685 catadores (recicladores) y el 15% estaba organizado en asociaciones y cooperativas.

Reciclaje en Belo Horizonte En Belo Horizonte el reciclaje se centra en los residuos sólidos domésticos y los residuos de la construcción. Los catadores se encargan de los residuos domésticos y los carroceiros son los recolectores informales de escombros. Los residuos sólidos domésticos se recuperan a través de tres canales principales:

1. Sistema de depósito: Existen 150 en la ciudad donde las personas pueden depositar sus residuos separados en diferentes contenedores, localmente se conocen como Local de Depósito Voluntaria (LEV). El personal de la SLU vacía los contenedores cada semana. “Este esquema se introdujo en 1993, y recoge entre 60 y 140 toneladas de material reciclable cada mes, aproximadamente un 13 por ciento de todos los materiales reciclables recolectados en la ciudad” (Dias, 2011a).

2. Recolección de materiales reciclables en la acera por la SLU: Se ofrece este servicio a más de 148.000 personas. “ En 2008, fueron recolectadas 3.900 toneladas de materiales reciclables directamente por la SLU o por terceros contratados por esta.” (Dias, 2011a).

3. Recolección puerta a puerta de materiales reciclables de generadores no residenciales por parte de las cooperativas: Dos de las ocho cooperativas de recolectores del programa de reciclaje municipal recuperan materiales de establecimientos comerciales y oficinas. En 2008, se recogieron 5.100 toneladas a través de las cooperativas, un 52 por ciento de los materiales reciclables recolectados (Dias, 2011a).

Los materiales recogidos son llevados a los almacenes de las cooperativas de recicladores. Allí, los materiales son clasificados, compactados, triturados, empaquetados y almacenados antes de ascender en la cadena de reciclaje. Las cooperativas tienen básculas y equipo de protección personal; algunas tienen trituradoras y montacargas. Los materiales recuperados se venden a la industria de Belo Horizonte o del Estado de Minas Gerais. Las cooperativas distribuyen el dinero de las ventas entre los socios.

Uno de los principales logros de los recicladores en Belo Horizonte lo constituye el primer centro de valor agregado de Brasil, en el cual las cooperativas cuentan con tecnologías de pre transformación y transformación de plásticos, lo que les ha significado un crecimiento en la cadena de valor.

El reciclaje de los residuos de construcción y demolición esta cargo de los “carroceiros”, estos utilizan carros tirados por caballos para el transporte de los desechos de construcción recolectados. Para 1994 se habían identificado 134 lugares de disposición ilegal de estos residuos, por lo que el municipio capacitó y sensibilizó a los “carrocerios” sobre los efectos negativos de los vertidos ilegales. Adicionalmente, los organizó y registró para que pudieran prestar el servicio de recolección de escombros a los ciudadanos y los apoya en el cuidado de los caballos.

Adicionalmente, la gestión de residuos en Belo Horizonte incluye dos elementos adicionales:

- El Programa Limpiador Comunitario, que incluye a personas de bajos ingresos como proveedores principales de servicios para trabajos de limpieza municipal (barrido y desmalezado de calles).
- El Programa de Alimentos, que consiste en la recolección y distribución de alimentos en buen estado, pero no vendibles, procedentes de supermercados, verduleros y vendedores ambulantes a guarderías, albergues, residencias de ancianos y otras instituciones.

El Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía: Una plataforma para la inclusión y la participación social En Belo Horizonte se le ha dado un enfoque participativo a la planificación e implementación de los sistemas de manejo de residuos sólidos. En 1998, se lanzó el Foro Nacional de Residuos y Ciudadanía con los objetivos de: erradicar la mano de obra infantil y adolescente en los vertederos a cielo abierto; erradicar los vertederos a cielo abierto; recuperar las áreas degradadas e implementar rellenos sanitarios. El Foro Nacional logró la aprobación de leyes que legitiman a los recicladores como proveedores de servicios; el apoyo al proceso de organización de los recicladores; y la elaboración de políticas públicas para la inclusión de cooperativas en los sistemas formales de residuos sólidos (Dias, 2011c).

Del Foro Nacional, surge el Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía de Belo Horizonte como una plataforma participativa donde pueden tratarse y debatirse los asuntos públicos del manejo de residuos sólidos. El público en general, y los trabajadores

informales del reciclaje en particular, se convirtieron en participantes activos en la planificación y en los enfoques de implementación de sistemas de reciclaje (Dias, 2011c).

Marco normativo de Brasil. Este se ha convertido en uno de los países más progresistas en la inclusión de los recicladores, ha implementado políticas inclusivas que dan sustento legal a las medidas redistributivas y al reconocimiento social de las organizaciones de recicladores informales. Las leyes nacionales, estatales o locales, decretos, ordenanzas y reglamentos son los cimientos de los esquemas integrativos en el manejo de residuos (2011d), como por ejemplo:

En 1990, Belo Horizonte incluyó el Artículo 151 en su Ley Orgánica, y la cláusula VII del Artículo estipuló que la recolección y venta de los materiales reciclables debe hacerse preferiblemente mediante cooperativas. En el año 2000, la Ley 8052 creó el Departamento de Movilización Social de la SLU de Belo Horizonte, responsable de prestar asesoría técnica a las organizaciones de recicladores, además de llevar a cabo programas de educación ambiental.

En 1990, en Porto Alegre, se aprobó la Ley 234 que establece el Código de Limpieza Urbana. El Artículo 14 del Código establece que los grupos organizados formalmente de recicladores registrados ante el Departamento de Limpieza Urbana serían el destino preferido para los materiales reciclables recolectados.

En Diadema se instituyó la Ley No. 1921 de 2000 donde se establece que las organizaciones pueden ser socios en los programas de reciclaje municipal y como destinatarios de cualquier ingreso que se genere. También se aprobó la Ley 1928 de 2000 donde se autoriza al poder ejecutivo municipal celebrar convenios con las cooperativas de recicladores. Más tarde, en 2004, la Ley No. 2336 (reglamentada por el Decreto No. 5984 de 2005) le otorgó al municipio la habilidad de contratar a cooperativas de recicladores, lo que permitió su remuneración por los servicios prestados en el esquema municipal de reciclaje.

En 2001, en el Estado de Minas Gerais, el Consejo de Política Ambiental expidió la Resolución No. 52, en la que se establecía un límite de seis meses para que los municipios de Minas Gerais actualizaran la disposición final de sus residuos y prohibieran el acceso de los recicladores a los vertederos. A finales del 2003, se aprobó la Resolución No. 67, en la que se posponía la fecha límite de la Resolución No. 52 y proponía

proporcionar alternativas de trabajo e ingreso para los recicladores excluidos de los vertederos. Esto en respuesta a las demandas de los recicladores ante el Secretario Estatal del Medio Ambiente de Minas Gerais. Cinco años después, se aprueba la Ley No. 18031 de 2008, que instituye la Política Estatal de Residuos Sólidos en Minas Gerais, que fue un logro importante en la inclusión de los recicladores en el estado.

En 2001, Brasil incluyó al “catador de material reciclable” (reciclador) como una profesión en la Clasificación Brasileña de Ocupación.

En 2004, el Distrito Federal de Brasilia aprobó la Ley No. 3517, que reconocía a los recicladores organizados como los beneficiarios de los materiales de residuos que se generaran en los edificios estatales. El 7 de julio de 2006, el gobierno de Brasilia publicó la Ley No. 3890, que determinaba la implementación de la recolección selectiva en todas las regiones administrativas del Distrito Federal, y la Ley No. 3517 de 2004 identificó a las cooperativas de recicladores como los destinatarios de los materiales recolectados.

En 2006, el Decreto Presidencial No. 5940, estableció que los materiales generados mediante esquemas de segregación en la fuente en todos los edificios públicos en Brasil serían entregados a las organizaciones de recicladores.

A nivel federal, en 2007, se aprobó la Ley No. 11445 en el que se establecieron las directrices nacionales para el saneamiento básico. El Artículo 57 de esta Ley permite contratar directamente a organizaciones de recicladores para la recolección selectiva de residuos, sin necesidad de llevar a cabo una licitación.

4.4.3 Caso Buenos Aires

El caso de la ciudad de Buenos Aires, al igual que el caso colombiano, es una historia de lucha y superación de la discriminación que culmina con políticas de reconocimiento y remuneración de los recicladores como parte integral de los servicios de aseo en la ciudad.

En muy poco tiempo, el fenómeno cartonero transitó un sendero en el que pasó de ser algo ignorado, mutó como algo a corregirse (combatirse, reprimirse), hasta finalmente volverse un aspecto insoslayable cuando de políticas públicas referidas a la gestión de los residuos sólidos urbanos se trata. Pero incluso en esta última ubicación puede notarse un cambio de rol, y sobre todo en el Conurbado de la ciudad de Buenos Aires, que va desde ubicarlos en la operación y gestión de plantas de clasificación, a la exclusiva responsabilidad por la recolección diferenciada. (Schamber 2012 p.1)

Contexto, la estigmatización del reciclaje. Desde la década de los 70, y en el marco de un gobierno militar, el relleno sanitario se constituyó en el sistema adoptado para la eliminación y disposición final de los residuos en el área metropolitana. El reciclaje no se incluyó dentro del sistema, al considerarse que requería costosas inversiones. La empresa estatal inter-jurisdiccional Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) recibía recursos de las tarifas cobradas a los municipios por tonelada de basura dispuesta (Schamber, 2012), siendo este un mecanismo que afectaba la recuperación de materiales reciclables.

Este sistema de gestión de residuos fue reglamentado mediante la Ley No. 9111 de 1978, en la Provincia de Buenos Aires, donde se estableció que el gobierno perseguía el saneamiento de los basurales, considerando necesaria la represión a la recuperación manual de la basura y el denominado cirujeo⁵³. Se prohibió la recolección de toda clase de residuos domiciliarios que se encontrasen en vía pública para su retiro por parte del

⁵³ Cirujeo: En Argentina se le llama **cirujas** despectivamente a quienes recolectan basura o la revuelven en busca de algún útil (acto de *cirujear*)

servicio de recolección (Ordenanzas No. 15433 y No. 33581), en otras palabras se criminalizó la actividad del reciclaje. No fue sino hasta 1997 que dentro de la licitación del servicio de recolección de residuos se empezó a fomentar de alguna manera la separación de residuos. En ese momento se pedía a los adjudicatarios la recolección diferenciada de residuos, pero sólo en un 10% del peso total de residuos.

A través de artículos de prensa publicados en 2001 se empieza a generar un debate público con respecto a los cirujas y su labor. Por un lado, predomina un cierto espíritu solidario para con los cartoneros luego de la crisis de diciembre del 2001 y se manifiesta la intención de contemplar a los cirujas como actores fundamentales en una gestión integral de los residuos domiciliarios. Sin embargo, también es posible encontrar posiciones de rechazo hacia la práctica de los cartoneros, argumentando razones estéticas (ensucian la ciudad, afectan el paisaje urbano), de movilidad (afectan el tránsito vehicular con sus carros), legales (no pagan impuestos y roban la basura) y humanas (hacen una tarea inhumana, no un trabajo).

De este periodo resulta del todo ejemplar la postura de quien fuera candidato a la alcaldía, luego alcalde de Buenos Aires y hoy en 2016 Presidente de La Argentina:

Periodista: Uno de los temas que más preocupan a los porteños es el de los cartoneros. ¿Qué propone usted al respecto?

Macri: -Un nuevo diseño ambiental. Hay crisis en el manejo final de los residuos y el cirujeo es un descontrol absoluto. Formar cooperativas no resuelve nada. Este es un negocio millonario y los cartoneros tienen una actitud delictiva porque se roban la basura. Además, no pagan impuestos y la tarea que realizan es inhumana. En otras sociedades, el tratamiento de la basura se hace en lugares cerrados, con elementos, con gente contratada ad hoc.

Pero habla de una sociedad ideal. ¿Qué solución encuentra para la recolección informal dentro de la realidad porteña actual?

Los recolectores informales no pueden estar en la calle. Los vamos a sacar de la calle.

¿Cómo?

Ejerciendo la ley. Están cometiendo un delito. Tenés que darles una alternativa, como contratar a unos miles para que hagan la separación de residuos dentro de los centros de procesamiento, y no en la calle.

¿Y al que siga en la calle?

Me lo llevo preso. Vos no podés alterar el orden en algo que es un delito, porque es tan delito robar la basura como robarle a un señor en la esquina. Y, además, daña la salud. Entonces, llamo a concurso a miles de personas, y les doy trabajo.

(Reportaje publicado por el diario La Nación el martes 27 de agosto del 2002, en Schamber 2012, p.4)

Sin embargo, una nueva gestión en el área ambiental de la Ciudad convoca a la primera “Mesa de diálogo” entre cartoneros y gobierno. Resultado de ésta, se lanza una campaña donde se incentiva separar los residuos reciclables en una bolsa distinta para facilitar su recolección y evitar que los cartoneros tengan que revisar todas las bolsas (Schamber, 2001).

Hacia la inclusión. La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó la ley No 992 de 2002. Esta reconoció a los “recuperadores urbanos” (los nombró así como reivindicación frente a los términos más estigmatizados “cartoneros” o “cirujas”) como parte integral de la gestión de los residuos (Schamber, 2012). Se incorpora a los recuperadores a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente, en el marco de una gestión integral que permitiera reciclarlos y cambia el modelo basado en la disposición final indiscriminada en los rellenos sanitarios. Deroga el artículo 6° de la Ordenanza N° 33.581 y el artículo 22° de la Ordenanza N° 39.874, ordenanzas que consideraban el reciclaje informal un delito (manipular la basura en la vía pública sin autorización). Asimismo, se estableció que los recuperadores urbanos debían inscribirse en un Registro Único obligatorio y permanente de Recuperadores (RUR). La idea era que los recuperadores registrados recibieran una credencial y vestimenta adecuada para el trabajo. La Ley se reglamentó mediante el Decreto No. 622 del 23 de mayo de 2003, a través del cual se creó el Programa de Recuperadores Urbanos (PRU), que tuvo a su cargo la implementación del RUR.

La prestación del servicio de recuperación de material por parte de las empresas concesionarias fue catalogada como ineficiente, ya que la recolección diferenciada que realizaban no obtenía buenos resultados ni en calidad ni cantidad; mientras que recuperan 6 toneladas al día, el circuito informal recolectaba 585 toneladas (Schamber, 2012). Esto motivo a que en 2008, en el marco de una nueva administración del gobierno de la Ciudad, la recolección diferenciada paulatinamente fue dejando de ser una responsabilidad de las empresas concesionarias, para constituirse en un servicio que prestan las organizaciones de cartoneros.

Sin embargo, una medida que generó malestar fue la suspensión del servicio de “trenes cartoneros” por parte de la empresa concesionaria Transportes de Buenos Aires. Los recuperadores no podían retornar a sus hogares ubicados en la periferia de la ciudad por lo que se ven obligados a pernoctar en la vía pública, y los vecinos se quejan por las molestias ocasionadas cerca a sus viviendas. Este conflicto plantea la necesidad del pago de la ciudad por unos fletes que permitan financiar medios de transporte. El conflicto se disipa mediante la financiación de transportes alternativos a cargo del gobierno de la ciudad, se consiguen algunos camiones. Sin embargo, el desalojo violento de algunos recuperadores en Belgrano genera un movimiento de solidaridad entre los mismos cartoneros y los fortalece (Schamber, 2012).

En este contexto, el nuevo gobierno de Buenos Aires presenta ante el poder Ejecutivo un proyecto que pretendía separar la limpieza de la ciudad del reciclaje, expresando que el Estado no debería invertir en el reciclaje y debían ser los cartoneros los encargados del tema. Esta postura generó críticas de organizaciones ambientalistas, ya que argumentaban que ponían a competir al mercado formal e informal, al pagarle a las empresas concesionarias por tonelada recogida. Sin embargo, las organizaciones de cartoneros llegan a acuerdos con el gobierno, como la entrega de subsidios, asignación de recorridos de recolección en grandes generadores mediante el otorgamiento de camiones en comodato y/o la cesión de Centros Verdes⁵⁴ para su gestión.

⁵⁴ **Centros Verdes:** Son espacios equipados con los elementos de seguridad, higiene y salubridad, que brindan a los recicladores urbanos un lugar donde realizar su tarea, mejorando sus condiciones laborales y favoreciendo su inclusión social. Inicialmente, el sector formal estuvo encargado de llevar material recuperado a estos sitios. Actualmente, en la Ciudad de Buenos Aires

En 2010, el Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público presentó una nueva versión de los pliegos para la Licitación Pública para la Contratación del Servicio Público de Higiene Urbana –Fracción Húmedos– y de un Concurso Público para el Servicio de Recolección de Residuos Sólidos Urbanos –Fracción Secos. La Licitación se desarrolla en el marco legal de las contrataciones públicas y es casi de un 20 % del presupuesto anual de la Ciudad. El Concurso se rige por unas condiciones sujetas a un amplio margen de negociaciones y consensos entre el Gobierno y las cooperativas de recuperadores.

El Concurso de la fracción de residuos secos establece que el servicio de recolección puerta a puerta y su traslado a un Centro Verde o equivalente, estará a cargo exclusivamente de Cooperativas de Recuperadores Urbanos, las que deberán incluir a los recuperadores individuales que se encuentren desarrollando el servicio por cuenta propia en su zona de influencia. Como contraprestación de los servicios, el Gobierno permite a los recicladores procesar y comercializar los residuos recolectados. En 2010, se realiza una Audiencia Pública para tratar el tema de los pliegos, la mayoría crítica la inexistencia de un presupuesto para la prestación del servicio de recolección de residuos reciclables y la no claridad sobre los criterios para distribuir la prestación en los grandes generadores (Schamber, 2012).

El plazo para recibir propuestas se amplía hasta abril de 2011, se reciben 3 propuestas para la fracción de residuos húmedos y 13 propuestas para la fracción de residuos secos. Los recuperadores que ya venían trabajando en ciertas zonas y habían establecido compromisos con el gobierno se les garantiza permanecer en sus zonas de trabajo, pero igual tuvieron que presentar su propuesta para mejorar y formalizar las condiciones. En 2013 se entrega por zonas.

La inclusión. El proceso de inclusión de la población recicladora de Buenos Aires inicia con el reconocimiento público de la actividad del reciclaje, de sus beneficios sociales y económicos para la ciudad, y su protección frente a los abusos y maltratos por parte de la autoridad policial.

funcionan 8 Centros Verdes gestionados por cooperativas de recicladores. A estos establecimientos llega todo el material recolectado por los recicladores y por los camiones que recogen los contenidos de los contenedores verdes de la Ciudad de Buenos Aires

Los cartoneros de Buenos Aires lograron pasar del reconocimiento a la inclusión gracias a los siguientes hechos:

Las movilizaciones que reclamaban el poder desarrollarse productivamente y mejorar sus condiciones de trabajo.

La crisis económica que obligo a muchas personas a vivir de esta actividad, generó la solidaridad de los ciudadanos, en el sentido de que existía el pensamiento “me puede pasar a mí”. El reciclaje se vio como una manera digna para ganarse la vida, preferible al robo para poder sobrevivir.

Se consideró que era una desviación de recursos económicos para un sistema ineficiente, el hecho de pagarle a las empresas privadas por la recolección separada que no lograba recuperar cantidades significativas de material, como si lo hacían los recicladores sin significar grandes costos para la ciudad.

El Gobierno de Buenos Aires desarrolla un proceso de inclusión de recuperadores en el sistema de gestión de residuos a través de:

- Reconocer y permitir el desarrollo de la actividad de recuperación de materiales.
- Garantizar la movilidad de los recuperadores y del material con buses y camiones.
- Contratar recuperadores que recogen el material de grandes generadores y lo entreguen a los Centros Verdes.
- Brindar un incentivo económico por presentismo y uso de vestimenta.
- Financiar parte de un centro de atención, recreación y desarrollo para que los menores de edad no acompañen a sus padres recolectores.
- Directamente cooperativas de recuperadores son las que gestionan y operan los Centros Verdes.

El Movimiento de trabajadores Excluidos: Buenos Aires cuenta con múltiples procesos organizativos de cartoneros o recicladores, entre ellos quizás uno de los más significativos lo constituye el MTE Movimiento de Trabajadores Excluidos, que reúne a más de 2000 cartoneros

Estos trabajan distribuidos en cuadrilla con coordinadores escogidos democráticamente, Cada cartonero recupera material en una zona de radio entre 5 a 15 cuadras y tiene un recorrido fijo. Dado que aún no se han consolidado las prácticas de separación en la fuente los cartoneros deben recuperar el reciclaje directamente de las bolsas de basura. El material recuperado le pertenece a cada cartonero y puede venderlo a quien desee.

El primer paso es la distribución de las cuadrillas en las zonas y tiempos de recolección, así se recuperan de los contenedores los residuos reciclables, si bien hubo un tiempo en que los contenedores fueron cerrados y se restringió el acceso al reciclaje por parte de los recicladores, la constante presión de las organizaciones y su resistencia a esta forma de contenedores, tumbo esta medida y les permite ahora sacar sin restricciones los residuos en ellos depositados.

Una vez cada reciclador ha recuperado y almacenado en un gran saco los residuos reciclables, para una ruta de recolección de los sacos o globos claramente identificados, para ser llevados al galpón o centro de acopio. Los recicladores son recogidos por una ruta que les lleva al galpón o centro de acopio donde harán la clasificación y comercialización de sus residuos recuperados a los intermediarios que diariamente llegan a estos centros para comprar y llevarse el reciclaje.

El MTE hace parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) organización gremial que reúne, integra y defiende a diferentes sectores los trabajadores de la economía popular



Fotografías Federico Parra

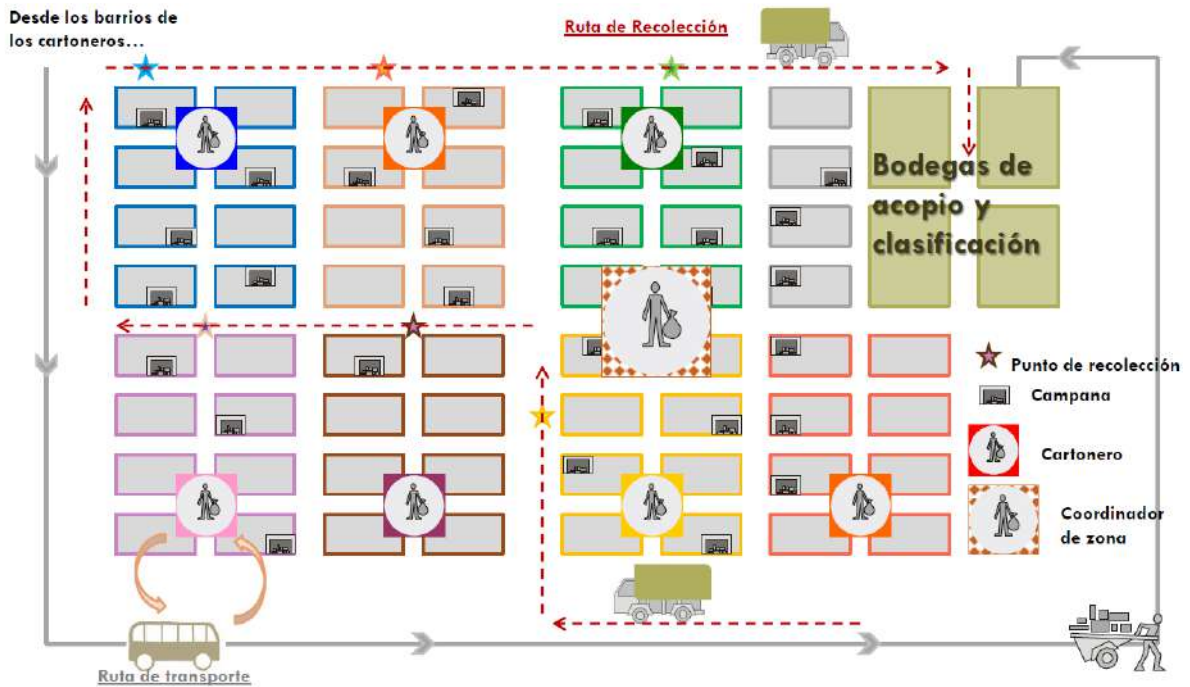


Ilustración 39 Esquema de Reciclaje Buenos Aires
Fuente: Federico Parra

4.5 La meta narrativa propuesta desde la ARB y organizaciones aliadas: ¿qué significa la formalización?

Se ha dejado como último subcapítulo de esta investigación el modelo propuesto por la ARB y organizaciones aliadas, por considerarlo concluyente en términos de la interpretación que desde ellos como recicladores se hace de la ruta de formalización más adecuada, y porque permite hacer recomendaciones sobre las rutas de solución de las nuevas controversias. La ARB ha insistido en que cualquier propuesta sea para mejorar y no empeore las condiciones de la población recicladora; la guía entonces a la que debe acogerse cualquier propuesta de formalización esta en los pronunciamientos de la Corte Constitucional en favor de la población recicladora, que en esta investigación han sido resumidos en el numeral 4.1.5 titulado Los principios del reconocimiento y la inclusión. Estos pueden considerarse como "los no negociables"

4.5.1 Reconocer la realidad del reciclador y de la cadena de valor para no empezar de cero

El primer principio esbozado por la ARB para el cumplimiento de las ordenes de la Corte Constitucional es el reconocimiento de la realidad de los recicladores, sus distintos niveles organizativos y la lógica de la cadena de valor del mismo.

Esto es fundamental para que las políticas públicas mediante las cuales se deben reconocer, incluir y remunerar a los recicladores no asuman que empiezan de cero, error frecuente que ha justificado desconocer a las organizaciones de recicladores preexistentes y reemplazar la cadena de valor en sus primeros eslabones por infraestructura pública o concesionada.

Anne Scheimberg en su tesis doctoral compara los sistemas de aprovechamiento de 20 ciudades en el mundo, a propósito de este tema afirma

Cuando los gobiernos municipales o nacionales en estos países pretenden sustituir la cadena de valor existente, sin contar con suficientes recursos, conocimiento detallado de sus lógicas económicas, operacionales y socioculturales, lejos de contribuir al incremento del aprovechamiento de residuos terminan:

- Reduciendo la inversión en el proceso de reciclaje. Sin inversión, pocos materiales se recuperan y el costo por tonelada de reciclar es mucho mayor que los ingresos procedentes de la cadena de valor;
- Compitiendo con los recolectores de residuos u otros actores de la cadena de valor y perturbando las cadenas comerciales existentes para la recuperación, por lo que la cantidad real de los materiales recuperados cae, y la de materiales dispuestos aumenta, así como los costos de la gestión de residuos; y creando hostilidad entre el reciclaje privado y las iniciativas públicas, por lo que los mercados de materiales de reciclaje municipal permanecen cerrados.

Al contrario, Scheinberg le recomienda a estos países y sus municipalidades optar por un modelo de reciclaje inclusivo, que parta del reconocimiento de la cadena de valor existente y del incentivo y la promoción de sus eslabones para hacerlos más eficientes y eficaces. (Scheinberg 2012, en Parra 2015, p.26)

Ello no significa abandonar el apoyo municipal a las organizaciones de recicladores, pues es preciso también recordar que ellos reciben el menor pago en toda la cadena, y que como afirma la Corte Constitucional en la Sentencia t 291 de 2009, los recicladores tienen derecho a crecer en la cadena de valor.

El mensaje aquí gira en torno a reconocer la situación inicial y hacer un plan de mejora creciente y segura que permita efectivamente que los recicladores cualifiquen su papel en el servicio público de aprovechamiento y en la cadena de valor del reciclaje.

La aplicación de este principio llevo a la ARB y a líderes de la ANR a representar el escenario de niveles organizativos de los recicladores como una escalera que representaba la ruta de formalización y las necesidades de acompañamiento por parte del gobierno.

El siguiente grafico corresponde a una adaptación del autor de la versión original:



Ilustración 40 escalera de la Formalización según ARB - ANR

4.5.2 La ruta progresiva hacia la formalización

La pregunta que formula la ARB/ANR a quienes diseñan política pública afín a las acciones afirmativas en favor de los recicladores es: Que programas y proyectos son los más adecuados para que la mayor cantidad de recicladores posible ascienda en cada escalón la escalera. Y en ello hacen especial énfasis en que cada escalón necesita una estrategia diferente para promover su ascenso, y tiene por tanto plazos y tiempos también diferenciales.

Toda propuesta de PGIRS en sus programas de Inclusión de Población Recicladora, Aprovechamiento y Recolección y Transporte, deben contener estrategias diferenciadas y a la vez articuladas para promover el ascenso de los recicladores por la escalera.

Al respecto algunas ideas derivadas de la experiencia de las organizaciones de la ANR:

Temas fundamentales a desarrollar mediante diferentes estrategias



Sensibilización organizacional,
Resolución de conflictos
Desarrollo humano
Asociativismo



Economía solidaria,
Administración de Centros de Acopio
Certificación de competencias laborales
Apoyo con infraestructura básica



Administración de empresas solidarias
Prestación de servicios públicos
Relaciones con la comunidad
Acompañamiento legal
Dotación de infraestructura

Ilustración 41 estrategias de la formalización

La flecha verde entraña una serie de nuevos retos, tanto para los recicladores como para las administraciones municipales que deben acompañarles en el proceso. A partir de los requisitos derivados de la normativa reciente (D 2981, R 754, D596) la ANR/ARB ha propuesto una escalera de requerimientos técnicos a conseguir para lograr el reconocimiento, la operación y la remuneración como Organizaciones Autorizadas para prestar el Servicio Público de Aprovechamiento.

Lo primero que debe constatarse son los requerimientos técnicos que deben tener las organizaciones para cubrir las necesidades administrativas y operativas de su labor, que de alguna forma remiten en un primer momento a la cualificación/tecnificación de las actividades que ya realizan, esta vez de forma planeada y coordinada.

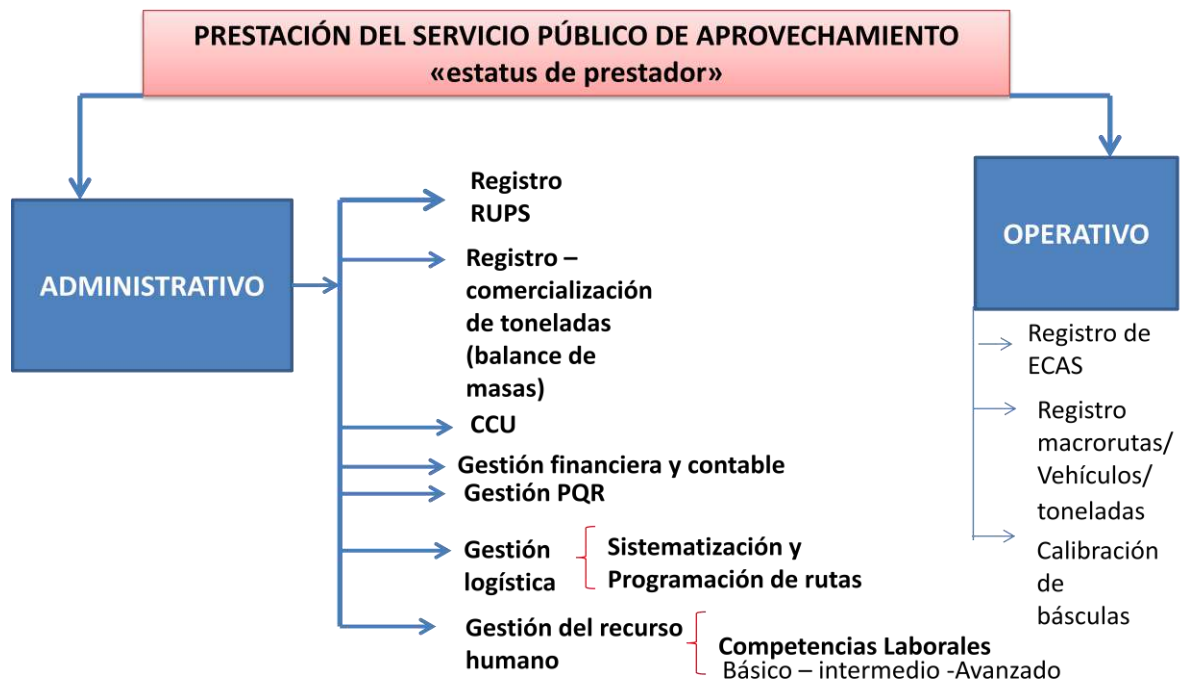


Ilustración 42 : Requerimientos técnicos para la operación como organización autorizada del servicio de aprovechamiento.

Fuente: María Eugenia Duque. Presentación una aproximación a la profesionalización del oficio del reciclaje. ANR / WIEGO.

Siglas: RUPS Registro Único de Prestadores de Servicios / CCU: Contrato de Condiciones Uniformes / PQR: Peticiones Quejas y recursos/ ECAS: Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento

El anterior gráfico sirve para constatar los requerimientos, a partir de ello la ARB/ANR le han propuesto a sus organizaciones hacer un auto diagnóstico para que les sirva de insumo a la propuesta de ruta específica de apoyo a inscribir en el PGIRS municipal para darle sentido a la "flecha verde", pero también para servirles de insumo en su ruta propia de formalización.

La herramienta propuesta por ARB/ ANR/ WIEGO es otra escalera de ascenso, marcada por los requisitos que van desde instancias formales hasta competencias operativas e infraestructura

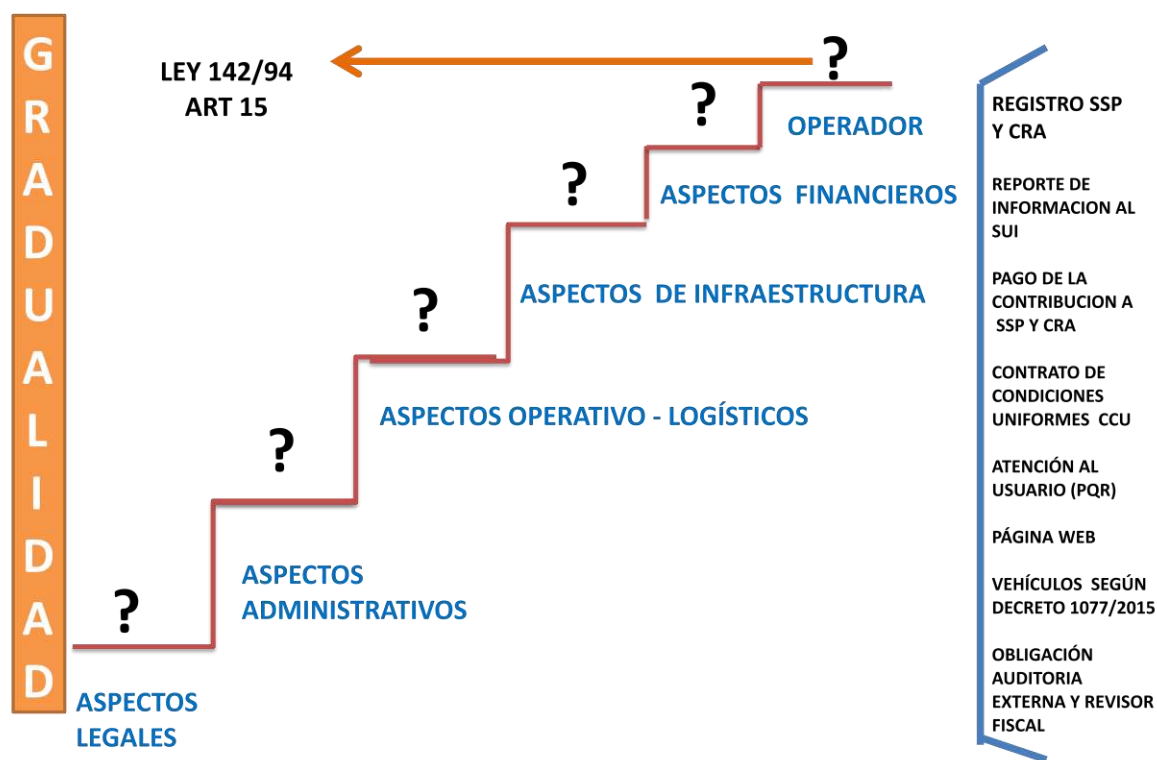


Ilustración 43 escalera de requisitos Técnicos y logísticos para hacer organización autorizada del Servicio de aprovechamiento.

María Eugenia Duque. Fuente: Presentación una aproximación a la profesionalización del oficio del reciclaje. ANR / WIEGO.

Esta propuesta en el proceso de consulta sobre el decreto de aprovechamiento que realizara el ministerio de Vivienda Ciudad y territorio se tradujo en un flujo grama por etapas, propuesto inicialmente desde la ARB pero nutrido por las regionales en donde acompañaron la consulta. respetando las particularidades de cada contexto municipal, se propuso desde la ANR/ARB que sirviera de guía pero tiempos, porcentajes y estrategias habrían de ser diseñadas en el marco de la concertación entre recicladores y autoridades, vinculando en lo posible a los PGIRS y sus comités coordinadores.

Se presenta a continuación una adaptación que hiciera el autor con base en el flujo grama propuesto por ARB/ANR.

Tabla 16 flujo grama de formalización por etapas ARB/ANR

Recicladores Independientes	Organizaciones En consolidación	Organizaciones Potencialmente Prestadores de Servicios	Organizaciones Prestadores del Servicio público de aprovechamiento
Etap 1			
70%	25%	5%	
Sistema de micro y macro rutas integrado y ejecutado por cada reciclador		5% de las macro-rutas. (micro rutas realizadas por recicladores de base)	
Censo de recicladores / Diagnóstico y verificación de organizaciones			
Carnetización y uniformes			
Sistema de Pesaje, registro cimentado en la cadena tradicional de valor del reciclaje Sistema remuneración directa a los recicladores por parte del Gobierno		Sistema de Pesaje, registro y remuneración a las organizaciones	
Distribución porcentual del pago de recolección y transporte directo a recicladores: 90% pago directo 10% Fondo de fomento organizativo y pensiones		<ul style="list-style-type: none"> • 100% Pago por recolección y transporte a las organizaciones. • Pago correspondiente a la administración ECAS • Incentivos al aprovechamiento • Infraestructura 	
Programa de fomento organizacional	Programa de formación para la prestación de servicios	Acompañamiento a la prestación del servicio.	
Etap 2			
Recicladores Independientes	Organizaciones En consolidación	Organizaciones Potencialmente Prestadores de Servicios	Organizaciones Prestadores del Servicio público
Actualización del Censo de recicladores / Diagnóstico y verificación de organizaciones			
50%	20%	25%	5%
Sistema de micro y macro rutas integrado y ejecutado por cada reciclador		30% de las macro rutas (micro rutas realizadas por recicladores de base)	
Sistema de Pesaje, registro cimentado en la		Sistema de Pesaje, registro y	

cadena tradicional de valor del reciclaje y en las bodegas de las organizaciones autorizadas Remuneración directa a los recicladores a través de las Organizaciones Autorizadas		remuneración a las organizaciones.	
Distribución porcentual del pago de recolección y transporte directo a recicladores: 90% pago directo 10% Fondo de fomento organizativo		<ul style="list-style-type: none"> • 100% Pago por recolección y transporte a las organizaciones. • Pago correspondiente a la administración ECAS • Incentivos al aprovechamiento • Infraestructura 	
Programa de fomento organizacional	Programa de formación para la prestación de servicios	Acompañamiento a la prestación del servicio.	PRESTACION AUTONOMA
Etapa 3			
Recicladores Independientes	Organizaciones En consolidación	Organizaciones Potencialmente Prestadores de Servicios	Organizaciones Prestadores del Servicio público
Actualización del Censo de recicladores / Diagnóstico y verificación de organizaciones			
30%	20%	20%	30%
Sistema de micro y macro rutas integrado y ejecutado por cada reciclador		50% de las macro rutas (micro rutas realizadas por recicladores de base)	
Sistema de Pesaje, registro cimentado en la cadena tradicional de valor del reciclaje y en las bodegas de las organizaciones autorizadas Remuneración directa a los recicladores a través de las Organizaciones Autorizadas		Sistema de Pesaje, registro y remuneración a las organizaciones.	
Distribución porcentual del pago de recolección y transporte directo a recicladores: 90% pago directo 10% Fondo de fomento organizativo y pensiones		<ul style="list-style-type: none"> • 100% Pago por recolección y transporte a las organizaciones. • Pago correspondiente a la administración ECAS • Incentivos al aprovechamiento • Infraestructura 	
Programa de fomento organizacional	Programa de formación para la prestación de servicios	Acompañamiento a la prestación del servicio.	PRESTACION AUTONOMA
Etapa 4			
Recicladores Independientes	Organizaciones En consolidación	Organizaciones Potencialmente Prestadores de Servicios	Organizaciones Prestadores del Servicio público
+/-25%	+/-5%	20%	55%
Sistema de micro y macro rutas integrado y ejecutado por cada reciclador		70% Macro rutas (micro rutas realizadas por recicladores de base)	

Fuente: Adaptación del autor de el flujo grama de formalización por etapas ARB/ANR

La transición a la formalización presenta retos y transformaciones estructurales para los recicladores, por ello ARB ha insistido en que debe hacerse tomando medidas que como se afirma en la recomendación 204 de la OIT para...

(...) preservar las oportunidades de los trabajadores y las unidades económicas en lo que atañe a garantizar la seguridad de sus ingresos durante la transición a la economía formal, facilitando los medios para que estos trabajadores o unidades económicas obtengan el reconocimiento de su propiedad actual y los medios para formalizar los derechos de propiedad y acceso a la tierra. (numeral 13 recomendación 204, OIT)

A manera de cierre.

Por considerarla una expresión significativa de la metanarrativa que emerge con organizaciones de recicladores como la ARB y a manera de cierre del documento, se presenta la carta que Nohra Padilla y Alex Cardoso, líder reciclador brasileño, leyeron en el marco de la 102 Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra en 2013, para llamar la atención a la recolección de residuos y el reciclaje como un sector clave para el empleo verde y el desarrollo sostenible.

Compañeras y compañeros

Mi nombre es Nohra Padilla soy recicladora, desde los 8 años de edad y la tercera generación de los que sobreviven de la recuperación de materiales encontrados en la basura.

Somos más de 24 Millones de trabajadores en el mundo, jóvenes, mujeres, ancianos, migrantes, somos frutos de las crisis económicas, falsos desarrollos tecnológicos e industriales. Trabajamos en el reciclaje y manejo de basuras, recuperación, recolección, transporte, y limpieza que se convierten cada día, en millones de materias primas recuperadas para la producción de bienes de consumo masivo. Somos así, la base del ciclo productivo de materias primas reciclables, realizando el 90% del trabajo sin ningún reconocimiento en la mayoría de los casos, lo que nos deja en la

situación de extrema miseria. Sin el aporte de nuestra fuerza laboral, todos estos materiales estarían destinados a ser enterrados, incinerados o puestos en botaderos a cielo abierto y cuerpos de agua que la humanidad precisa para vivir.

Somos más de medio millón de recicladores en los 5 Continentes, agrupados en Organizaciones Gremiales y otras formas de asociación donde no hay patrón ni empleado, pero si compañeros de trabajo. Desde hace mas de 30 años, hemos formado organizaciones nacionales, continentales y recientemente caminamos firmemente hacia la consolidación de una fuerza Global. Buscamos también la integración con otros trabajadores de esta cadena de valor que posibilita millares de puestos de trabajo en todo el mundo y unir fuerzas en defensa de nuestros legítimos derechos.

Los recicladores sin acceso a la basura, son como los pescadores sin acceso a pescados o campesinos sin tierra, no podemos sobrevivir si no garantizamos que los materiales reciclables queden en nuestras manos y no en el negocio capitalista del manejo de basura que por ejemplo incinera nuestra fuente de sustento. La lucha se mantiene, pues las fuerzas interesadas en el despojo de nuestra actividad como muy bien anota nuestra compañera Sharan Burrow, son las corporaciones que sitúan los negocios por encima de las personas.

Sin recicladores, la humanidad no puede asegurar ahorros de energía, agua árboles, minerales y sitios de disposición final de la basura. Siendo este uno de los sectores que por la naturaleza del oficio reporta los más importantes impactos positivos sociales, económicos y ambientales que demanda el desarrollo sostenible, sus trabajadores se debaten en la más vergonzante pobreza y condiciones laborales.

Como dijo el Director General en su reporte, la comunidad internacional ha dejado atrás la falsa alternativa entre empleos y protección del planeta; en este sentido los recicladores somos un fiel ejemplo de la creación de autoempleo, donde solamente con la recuperación de papel y cartón realizada , por cada día de trabajo un reciclador se salva un árbol y millones de litros de agua.

Las consideraciones por parte del Comité de Desarrollo Sostenible serán sin duda un paso concreto hacia el logro del compromiso de la OIT con las demandas del sector con el desarrollo sostenible, el reconocimiento al trabajo verde existente, la creación de nuevos empleos verdes y garantizar el trabajo decente para todos.

Por estas razones como voceros de nuestra fuerza global, en el comité de desarrollo Sostenible de la OIT estamos para reivindicar nuestra condición de compañeros trabajadores, y no empleados, para buscar el reconocimiento y la concreción de:

Reconocer que los recicladores han contribuido sustancialmente por 8 décadas para el desarrollo sostenible.

Cambiar las condiciones actuales de trabajadores miserables a trabajadores decentes corporativizados y auto organizados

Fortalecer la tecnología social, que efectivamente combaten las emisiones de gases de efecto invernadero, conservan recursos naturales, energía y mitigan el cambio climático.

Financiar la infraestructura necesaria por parte de los gobiernos en el sector verde para mejorar y potenciar el trabajo en el sector .

Promover y concretar la justicia hacia el sector para obtener tanto la remuneración por ejercicio del trabajo con marco en los sistemas de aseo público, las Compensaciones ambientales y las rentas por la venta de materias primas recuperadas a un precio justo.

Asegurar la transición Justa en cada País para los recicladores que contengan Pisos de Protección Social, Seguridad y Salud Ocupacional, y su Participación Activa en la toma de decisiones

Finalmente, agradecemos a todos los compañeros y compañeras que firmemente vienen luchando en esta casa, para garantizar justicia social y económica, combatiendo la explotación de los trabajadores.

Muchas gracias

ALEXANDRO CARDOSO

NOHRA PADILLA

Bibliografía

ABIZAID Olga 2014. La ARB: Por Un modelo Inclusivo de Reciclaje. Sin publicar

ABIZAID Olga, PARRA Federico, 2015. "Borrando Con un codo lo hecho con la izquierda". Sin publicar

ACOSTA Angélica, y ORTIZ Robinson, 2013 Estudio de Monitoreo de la Economía Informal. Las recicladoras y Los recicladores de Bogotá. Manchester. WIEGO.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, 2003. "Esto no es Basura": Reciclaje y separación de basuras en Bogotá.

ALCALDIA MAYOR, 2008. Informe de Gestión Sector Hábitat, Bogotá sin indiferencia 2004 - 2007

ALUNA CONSULTORES LIMITADA. 2010. *Informe Condensado, Estudio Nacional de Reciclaje*. Inédito.

ALVAREZ María Eugenia y TORRES Guillermo, 2003. Los Recicladores y El desarrollo Sostenible. Fundación Social. Opciones Graficas Editors. Bogotá Colombia.

ANDESCO, 2012. "De Interés". En ANDESCO # 24, Bogotá Colombia

ANZOLA Diego, 2015. Estudio del Manejo de residuos sólidos en el relleno Sanitario Doña Juana, con el fin de delinear un borrador de propuesta para el manejo integral de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá Colombia.

AUGÉ M 1993. "Los no lugares", espacios del anonimato. Gedisa Barcelona

BALIBAR Étienne, 2000 "La filosofía de Marx", Buenos Aires, Nueva Visión.

BATESON G. 1972, A Theory of Play and Fantasy. En Steps to an Ecology of Mind, Ballantine Books, New York

BETANCOURT, D., & GARCÍA, M. L. G. B. 1990. *Matones y cuadrilleros: origen y evolución de la violencia en el occidente colombiano, 1946-1965*. Tercer Mundo Limitada, Ediciones.

CARDENAS y PINZON. 2005. Análisis de la política pública en residuos sólidos y sus posibles impactos en la población recicladora organizada. Una investigación para la formulación de un programa de formación dirigido a líderes de las organizaciones de recicladores de Bogotá. Trabajo de Grado. Facultad de Sociología Universidad Nacional de Colombia

CASTRO Diego, 1998. El reciclaje en tiempos de globalización. Tesis de grado de antropología. Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá

CHACÓN, M. 2004. *Dinámica y determinantes de la violencia durante "La violencia" en Colombia* (Vol. 16). CEDE, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

CHIKARMANE, P. (2012). *Integrating Waste Pickers into Municipal Solid Waste Management in Pune, India*. WIEGO Policy Brief (Urban Policies) No 8. July 2012

CIPRIANI, Roberto. 2013. "Sociología cualitativa: Las historias de vida como metodología científica". Biblos. Buenos Aires.

COCA, Martha, 1998. La sublevación de los imaginarios, los habitantes de Bosa frente a los comuneros. Tesis de grado de antropología. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá.

COMISION REGULADORA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO, 2011. Compilación Normativa 2011: Regulación integral del sector de agua potable y saneamiento básico en Colombia. CRA en <http://www.cra.gov.co/es/novedades/boletines-y-publicaciones/18215-boletines-publicaciones>

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, 2005. Informe Estructural "Evaluación De Los Efectos Derivados De La Demora En La Implementación Del Plan Maestro Para El Manejo Integral De Residuos Sólidos Para Bogotá, D.C."

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ, mayo 2007, Oficio de Control Fiscal de Advertencia para evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar el proyecto "Plan De Implantación Para El Parque De Reciclaje El Tintal" sobre el medio ambiente, la salud pública y seguridad y convivencia ciudadana de los habitantes de la UPZ 83 Las Margaritas en la localidad de Kennedy.

CUERVO, Luis M, 1988. *Economía Política de los Servicios Públicos. Una visión Alternativa*. CINEP – Centro de Investigación y Educación Popular, Santa Fe de Bogotá. *

DANE – UAESP, 2003. "El reciclaje en Bogotá: Actores, procesos y Perspectivas"
DEFENSORIA DEL PUEBLO, 2010. Resolución Defensorial # 61 de diciembre 29 de 2010. "Situación actual del aprovechamiento de los residuos sólidos y la disposición final en el relleno Sanitario de Doña Juana en la ciudad de Bogotá DC

DEL VALLE Julio César, 2009. "Presentación" En Revista Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico. Edición de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA. Bogotá.

DIAS Sonia 2016, Waste Pickers: **the politics of naming**. Sin publicar

DIAS Sonia, 2006. Waste & Citizen Forum: Achievements and Limitations. En Solid Waste Health and Millenium Development Goals. CWG-WASH Workshop proceedings. Kolkota India.

DIAS Sonia, 2010. Overview of the Legal Framework for social inclusion in solid waste management in Brazil. Cambridge, Massachusetts. USA WIEGO.

DIAS, Sonia (2011b). *Integración de los trabajadores informales en la recolección selectiva de residuos: El caso de Belo Horizonte, Brasil*. Nota de política de WIEGO (Políticas urbanas) No 4

DIAS, Sonia 2011a. *Reciclaje en Belo Horizonte, Brasil: Una visión general de programación inclusiva*. Nota de política de WIEGO (Políticas urbanas) No 3. Mayo de 2012

DIAS, Sonia 2011c *El Foro Municipal de Residuos y Ciudadanía: Una plataforma para la inclusión y la participación social*. Nota de política de WIEGO (Políticas urbanas) No 5

FERNANDEZ Diego 2009. "15 años de Regulación en Agua y Saneamiento: un comienzo difícil... pero muy reconfortante". En Revista Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico. Edición de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA. Bogotá

FERNANDEZ Lucia 2008 recovering resources recycling citizens urban poverty reduction in America Latina, vt: ashgate

FERNÁNDEZ Lucia, 2007. De hurgadores a clasificadores organizados. Análisis político institucional del trabajo con la basura. en RECICLOSCOPIO Mirada sobre recuperadores urbanos de residuos en América Latina. Editor Shamber, Pablo, y Suez Francisco Compiladores. Universidad Nacional de sarmiento. Prometeo Libros. BA

FERNANDEZ Lucia, 2013. Recicladores: El derecho a ser reconocidos como trabajadores. Position Paper WIEGO

FERNÁNDEZ, Lucía y Federico Parra. 2013. "Constructing an Inclusive Model for Public Waste Management Based on the Legal Empowerment of Colombia's Waste Picking Community". In Chen, Martha, Chris, Bonner, Mahendra Chetty, Lucia Fernandez, Federico Parra, Arbind Singh y Caroline Skinner. *Urban Informal Workers: Representative Voice & Economic Rights*. Background paper for the World Development Report 2013, World Bank.

FISCHER Franck, (2003), "Reframing Public Policy", Oxford University Press, Oxford.

GAMSON W. A. 1992. Talking Politics, Cambridge University Press. Cambridge

GARCÍA Canclini, Néstor. 1999 "Los viajes Metropolitanos" en "La ciudad de los viajeros" Editorial Grijalbo, México.

GARCÍA José Luis, 1977, Antropología del territorio. Taller de Ediciones J.B. Madrid

GIDCA 2009, Intervención ante la Corte Constitucional. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia dentro del proceso: Expediente D-7668 Ley 1259 de 2008, artículo 6º, numerales 6º, 14 y 15. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

GOFMAN E. 1974. Frame Analysis. Harper and Row, New Cork.

GÓMEZ Beatriz, ZÁRATE María Antonia. 1996. Aspectos socioculturales de los recicladores populares: Obstáculos y posibilidades del sector. En Memorias del cuarto congreso nacional de reciclaje. Santafé de Bogotá: Ministerio del medio Ambiente.

GOMEZ RAMIREZ Javier, 2005. Régimen legal del servicio público domiciliario de aseo. Revista de derecho, Universidad del Norte, 23: 213-239

GONZÁLEZ Viveros, C. (2004). Transformación y resiliencia en familias desplazadas por la violencia hacia Bogotá*. *Revista de estudios sociales*, (18), 123-130.

GONZÁLEZ, John Jairo; CADENA Amparo; DE SUREMAIN, María Dominique 1993 Estudio sobre los circuitos de reciclaje de desechos sólidos en la ciudad de Bogotá. Santafé de Bogotá: ENDA América Latina.

GRAMSCI Antonio, 1967, La formación de los Intelectuales. Editorial Grijalbo, S.A.. México DF.

GROSS Daniel "Time Allocation: A tool for the study of Cultural behavior. *Annual Review Anthropology*. Vol 13 pg 519 - 558

GUERRA, L. F. A. 2009. *La casa de los desplazados: análisis de la vivienda de familias desplazadas por violencia y reasentadas en la periferia de Cartagena de Indias* (Doctoral dissertation, Uniandes).

HARDT Michel y Negri Antonio, 2005, "Multitud". Guía y democracia en la era del Imperio, Ed Debate.

HARRIS Marvin, 1979. El Materialismo Cultural. México: Fondo de Cultura Económica

HELD David, 1997 "La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita" Barcelona, Ed. Paídos

HOBBS Thomas, 1982 Leviatán. Editorial Skala. Bogotá Colombia

INTERAMERICAN FOUNDATION 2014 | Informe de ejecución Proyecto ANR/ Asociación de Recicladores Costa Norte ARCON . Sin Publicar

KALMANOVITZ Salomón, 1999. Las instituciones colombianas en el siglo XX., Borradores de Economía Banco de la República. En <http://www.banrep.gov.co/junta/trabajo4-kalmanovitz.htm>

LACLAU Ernesto y Chantal Mouffe, 2006 "Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia", Buenos Aires, FCE.

LAÏDI Zaki, 1993. "Sentido y poder en el sistema internacional" en "Pensar el mundo después de la Guerra fría". México, Presses-FNSP- Grupo Perfil Publicaciones Cruz O.S.A.

LÉVI-STRAUSS, Claude (1962). El pensamiento salvaje. México: Fondo de Cultura Económica.

MARSÁ F. 1989 Diccionario Planeta de la lengua española usual. Santafé de Bogotá: Editorial Planeta S.A.

MARTINEZ John y ROZO Javier 2012. "Desafíos y Amenazas", Grupo Sala. Bogotá Colombia.

MCADAM Doug y McCarthy John D., 1999. *Movimientos Sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.

MEDINA Martin, 1997 Informal Recycling and collection of solid waste in developing countries: Issues and opportunities. UNU/IAS working paper # 24. Tokio, Japan The United Nations University/Institute of Advanced Studies

MEDINA Martín, 1999. "Reciclaje de desechos sólidos en América Latina", en *Frontera Norte*, Vol 11, núm, 21, en: http://aplicaciones.colef.mx:8080/fronteranorte/articulos/FN21/1-f21_Reciclaje_desechos_solidos_en_America_Latina.pdf

MEDINA Martin, 2007. *The World's Scavengers: Salvaging for Sustainable Consumption and Productions*. Rowman Altamira.

MELUCCI Alberto, 1999. "Acción colectiva, vida cotidiana y democracia", México, El Colegio de México.

MÉNY, Y., Thoenig, J.C. 1992, *Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona.

MONCAYO Jiménez Edgar, 2003. Resultados de las reformas del consenso de Washington en los países andinos: estabilización incompleta, profundización de los desequilibrios sociales y crecimiento precario. En "Economía Y Desarrollo", Volumen 2 Número 1, Marzo. Fundación Universitaria Autónoma de Colombia.

MORENO Diana Carolina, MUÑOZ Lina, 2007. "Estudio de impacto ambiental y plan de manejo ambiental de la fase 1 para la ruta de recolección selectiva y la operación del centro de reciclaje la alquería en Bogotá. Trabajo de Grado para optar por el título de Ingenieras Ambientales y Sanitarias Universidad de la Salle. Facultad de ingeniería ambiental y sanitaria Bogotá.

Moreno Javier 1997 Identidad y cultura de los recicladores de Santafé de Bogotá. Santafé de Bogotá ENDA América Latina.

MULLER, P., (2006), Las políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (trad., 2da ed.)

MUÑOZ Susana 2002 " Análisis a la luz de capital social de los niveles organizacionales de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) y sus organizaciones afiliadas, y su capacidad de cumplimiento ante las exigencias organizacionales propuestas en el Sistema Operativo de Reciclaje (SOR) " Tesis de grado de sociología. Universidad El Rosario. Bogotá.

NAVARRO Vincenc, 1998. "Neoliberalismo y Estado de Bienestar", Barcelona, Ed. Ariel

OIT, 2013. El desarrollo sostenible, el trabajo decente y los empleos verdes" Conferencia Internacional del Trabajo, 102.a reunión, 2013, Informe V.

OLSON, Mancur. 1992. "Lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos", Editorial Limusa, México.

OSTROM Elinor, 2005. Understanding Institutional Diversity, Princeton University Press, Princeton

PARRA Federico, 1999. "El Recicloscopio". Un instrumento para ver el trabajo de personas invisibles. Monografía de grado para optar por el título de antropólogo. Universidad Nacional de Colombia

PARRA Federico, 2003. Procesos de territorialización entre los recicladores de Santafé de Bogotá, Monografía para optar por el título de Magíster en antropología. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

PARRA Federico, 2006. Reciclaje Popular y políticas públicas sobre manejo de residuos en Bogotá, en *Recicloscopio, miradas sobre recuperadores urbanos de residuos de América Latina*. Pablo J. Shamber, Francisco M. Suárez (compiladores). Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de Lanus y Prometeo Libros. (2006) Argentina.

PARRA Federico, 2010. Propuesta de análisis de la política pública afín al manejo integral de residuos sólidos y su impacto en la población recicladora en Bogotá. En Toro, C. & Marquardt, B. Quince Años de la Política Ambiental en Colombia (133-162) Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

PARRA Federico, 2015. "Reciclaje Si pero con Recicladores, Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia". Nota técnica de WIEGO (Políticas urbanas) No 9

PARRA, Federico. 2011. "El movimiento reciclador: Un análisis de los procesos de movilización de población recicladora organizada en la ciudad de Bogotá". En: *Debates constitucionales en perspectiva ambiental*. Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Septiembre.

PINZON. 2005. Análisis de la política pública en residuos sólidos y sus posibles impactos en la población recicladora organizada. Una investigación para la formulación de un programa de formación dirigido a líderes de las organizaciones de recicladores de Bogotá. Trabajo de Grado. Facultad de Sociología Universidad Nacional de Colombia.

RAMIREZ Javier. 2005 "Régimen Legal del Servicio Público Domiciliario". Revista de Derecho, Universidad del Norte, Edición 23 p. 213 - 239)

RAMÍREZ OROZCO Juan Andrés. 2009 "Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico 15 años: aporte de la regulación a la gestión de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo". En Revista Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico. Edición de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA. Bogotá.

REDLACRE 2010. Resultados Mapeo de Recicladores Centroamérica y del Caribe 2011. Mundo Nuevo Impresores, Bogotá Colombia.

RIAÑO Alcalá Pilar 1999. "Recuerdos metodológicos: El taller y la investigación etnográfica". Revista Estudios de la Culturas. U de Colima, México.

RIVAS Antonio, 1998. "El análisis de los marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales", en: - Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (Editores), Los movimientos sociales. Transformaciones Políticas y Cambio Cultural, Madrid, Trotta.

ROE Emery, 2006. Narrative Policy Analysis, Duke University Press, Durhan

ROTH DEUBEL André Noel. 1999. "Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación". Ediciones Aurora, Bogotá

RUBIO Escobar Jairo 2011. "La libre competencia", Superintendencia de Industria y Comercio. En http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/articulos/La_Libre_Competencia.pdf

RUIZ-RESTREPO Adriana, BARNES Shailly, 2010. WIEGO Report on the Policy Environment of Informal Urban Waste Pickers and Rural Artisanal Mine Workers In Colombia."

SABATIER Paul, JENKINS-SMITH Hank (eds.), 1993. Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Westview Point, Boulder,

SAMSON Melanie 2008. reclaiming livelihoods: the role of reclaimers in municipal waste management systems. Pietermaritzburg: groundWork.

SAMSON Melanie 2009 Rechazando a ser excluidos: la organización de recicladores en el Mundo. WIEGO. Cambridge MA , USA .

SCHAMBER, P.J. 2012. *Proceso de integración de los cartoneros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Del reconocimiento a la gestión de Centros Verdes y la recolección selectiva*. Documento de Trabajo de WIEGO (Políticas Urbanas) No 24

SCS Engineers, 2007. Informe de evaluación del Relleno Sanitario Doña Juana

SHEINBERG Anne, 2012. Informal Sector Integration and High Performance Recycling: Evidence from 20 Cities. WIEGO Working Paper (Urban Policies) # 23 *

SILVESTRE Ángela, ANTOLINEZ Alexander, PARRA Federico. BOJACA María Victoria, 2004. Ojo al Plan Maestro Una mirada crítica al Plan Maestro para el Manejo Integral de los residuos. Enda América Latina.

SNOW D.A. 1986. Frame Alignment Process, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*.

STAPPER Christian, 2009. La Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios: eficiencia y protección de los derechos de los usuarios. Una visión desde el sector de agua potable y saneamiento básico. Edición de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA. Bogotá.

TABARQUINO Raúl Andrés, 2011. Los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia: Una Mirada desde la Ciencia de la Política Pública y la Regulación. Enciclopedia Virtual Eumed.net, ISBN-13: 978-84-694-5338-4

TARROW Sydney, 1997. *El poder en movimiento*, Madrid, Alianza

TAYLOR Charles 2003. "El multiculturalismo y la política del reconocimiento". Fondo de Cultura Económica de España.

TERRAZA Horacio y STURZENEGGER Germán, 2010. Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales. Nota Técnica 117. Banco Interamericano de desarrollo.

TERRAZA Horacio, STURZENEGGER Germán, 2010. Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales, Tres casos de estudio en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo - 2010

TILLY Charles, 2004. *Social Movements, 1768-2004*, Boulder (Colorado), Paradigm,

TOURAINE Alain, 1987. "El regreso del actor", Buenos Aires, EUDEBA

UAESP 2006. Documento de Soporte técnico. Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos.

UAESP 2010. Pre-pliego, y Pliego Licitación Pública No. 001 de 2010 en Bogotá

UAESP 2011, Recuento histórico reciclaje, RBL (Recolección, Barrido y Limpieza) en

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

UAESP 2012. Informe de gestión convenio interadministrativo Uaesp – Sena no. 08 de 2009

UESP 2003, Esto no es Basura. Alcaldía Mayor de Bogotá

UESP, FICHTNER/CYDEP 2000. Plan Maestro para el manejo Integral de Residuos Sólidos. Alcaldía Mayor de Bogotá (Sin Publicar)

UESP, Pliego de Condiciones licitación 001, 2002

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). 2012a. *Plan de Inclusión de Población Recicladora en Bogotá*. Inédito.

UNIVERSIDAD FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS-UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SERVICIOS PÚBLICOS. 2012. *Informe Final. los resultados del Censo de Recicladores*. Bogotá: Bogotá Humana 2012. .

VARELA Barrios, Edgar, 2002. La mercantilización de lo público, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal

VARELA BARRIOS, Edgar, 2005. “La Mercantilización de lo Público”. Facultad de Ciencias de la Administración, Universidad del Valle. Santiago de Cali.

VARELA BARRIOS, Edgar, 2006. Desafíos del Interés Público. Centro Editorial de la Universidad del Valle (Segunda edición corregida y aumentada). Santiago de Cali

WEBER Max, 1979. El Político y El Científico. Libro de Bolsillo Alianza Editorial Madrid.

WHITE, Leslie A. 1982 La ciencia de la cultura, Madrid: Paidós Studio Básica

WILSON David, 2007. "Development drivers for waste management". Waste Management and Research. Vol 25, pp 198 - 207.

YANOW Dvora, 2000. Conducting Interpretive Policy Analysis. Sage University Papers Series Qualitative Research Methods, Vol 47. Thousand Oaks, CA: Sage Publications

YOUNG, Iris. 1996. “Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal”. En Castells, Carmen (comp.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires: Paidós. Citada en http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a268-10.htm#_ftn49

Prensa en orden de aparición

"Histórica Baja en tarifas de Aseo", Periódico Humanidad, Edición 55 septiembre de 2015

El Carnaval de la Muerte. Revisa Semana en:
<http://www.semana.com/nacion/articulo/el-carnaval-muerte/17157-3>

"Edis debe desaparecer, insiste el alcalde"; Periódico El Tiempo 24 de noviembre 1993

Crearían empresa de reciclaje, La Administración Distrital proyecta la creación de una empresa de reciclaje de Bogotá en la cual tendrían una participación accionaria organizaciones de recicladores, la empresa privada y entidades distritales que puedan cumplir con esa oferta de servicio. Fuente: Diario El tiempo 1 de agosto 2004, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1675280>

Seis parques, para reciclaje técnico, El Gobierno Distrital comenzó en firme con el Programa Distrital de Reciclaje que costará 42 mil millones de pesos e incluirá la construcción de seis gigantescos parques que se destinarán para el aprovechamiento de residuos o el reciclaje. Los dos primeros de ellos comenzarían a funcionar hacia marzo del próximo año. Fuente 1 de marzo 2005, Diario el Tiempo, ver: En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1675280>

Reciclaje en Bogotá funcionaría si se reducen tarifas de aseo. Así lo afirmó el concejal de Bogotá, Carlos Vicente de Roux. Diario El Espectador, Bogotá 15 mayo 2009.

Corte Constitucional tumba la licitación de las basuras en Cali y le da la razón a los recicladores. 29 de mayo 2009, en <http://lasillavacia.com/historia/2175>

La Ermita, templo para la protesta de recicladores, Cerca de 40 manifestantes están encerrados dentro del recinto religioso. Diario El País, 6 de agosto de 2008.

Renunció directora de UAESP por escándalo de licitación de Doña Juana. En Diario el Espectador 6 de septiembre de 2009.

Más allá de destitución de la directora de Uaesp, la licitación de basuras huele feo. La Silla Vacía, 8 de agosto 2011, en <http://lasillavacia.com/historia/mas-alla-de-la-destitucion-de-la-directora-de-la-uaesp-la-licitacion-de-basuras-de-bogota-h>

El último gran contrato, La demora en la entrega de la licitación de la recolección de basuras por 2,5 billones de pesos tiene enfrentadas a la Alcaldía y la Corte Constitucional. Muchos creen que este puede ser el último coletazo del cartel de la contratación. Revista Semana, diciembre 3 de 2011.

Trashing democracy in Bogotá: the real issue behind the mayoral crisis. The Global Urbanist, 21 de Enero 2014. Ver <http://globalurbanist.com/2014/01/21/trashing-democracy-in-bogota>

2017 iniciara proceso de contenerización, en <http://www.rcnradio.com/locales/2017-iniciara-proceso-contenerizacion-residuos-bogota/>

Normativa Nacional y Distrital

Constitución Política de 1991

Ley 99 de 1993, Congreso de la República

Ley 142 de 1994, Congreso de la República

Decreto 605 de 1996, Presidencia de la República

Ley 511 de 1999, Congreso de la República

Ley 632 de 2000, Congreso de la República

Resolución 1096 de 2000, Ministerio de Desarrollo Económico

Decreto 421 de 2000, Presidencia de la República

Resolución 151 de 2001, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Resoluciones 233 y 236 de 2002, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Decreto 1713 de 2002, Presidencia de la República

Decreto 891 de 2002, Ministerio de Desarrollo Económico

Ley 769 de 2002, Congreso de la República

Decreto 1505 de 2003, Presidencia de la República

Resolución 247 de 2003, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Resolución 1045 de 2003 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Resoluciones 351 y 352 de 2005 Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

La Ley 1259 de 2008, Congreso de la República

CONPES 3530, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, y DNP

Resolución 113 de 2002, Unidad Ejecutiva Servicios Públicos

Borrador Sistema Operativo de Reciclaje 2002, Unidad Ejecutiva Servicios Públicos UESP

Acuerdo 79 de 2003, Concejo de Bogotá

Decreto 510 de 2003, Alcaldía Mayor de Bogotá

Acuerdo 114 de 2003, Concejo de Bogotá

Acuerdo 250 de 2004 del Concejo de Bogotá

Plan de desarrollo 2004-2008 "Bogotá sin indiferencia", Alcaldía Mayor de Bogotá

Proyecto 245 – Programa Distrital de Reciclaje de 2004, Alcaldía Mayor de Bogotá

Decreto 190 de 2004, Alcaldía Mayor de Bogotá

Decreto 400 de 2004, Alcaldía Mayor de Bogotá

Convenio marco de cooperación SENA UAESP 078

Decreto 320 de 2006, Alcaldía Mayor de Bogotá

Directiva 009 de 2006, Alcaldía Mayor de Bogotá

Acuerdo 257 de 2006, Concejo de Bogotá

Acuerdo 287 de 2007, Concejo de Bogotá

Decreto 620 e 2007, Alcaldía Mayor de Bogotá

Plan de desarrollo distrital "Bogotá positiva", Alcaldía Mayor de Bogotá

Proyecto 584 "Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Distrito Capital y la Región",

Programa Distrital de Reciclaje 2006, UAESP

Decreto 456 DE 2010, Alcaldía Mayor de Bogotá

Pliegos y pre pliegos, Licitación Pública 001 de 2011, UAESP

Plan de desarrollo "Bogotá Humana", 2012. Alcaldía Mayor de Bogotá

Decreto 564 de 2012, Alcaldía Mayor de Bogotá

Decreto 2981 de 2013, Ministerio Vivienda Ciudad y territorio

Resolución 754 de 2014, Ministerio Vivienda Ciudad y territorio

Resolución 720 de 2015, Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico

Decreto 596 de 2016, Ministerio Vivienda Ciudad y territorio

Jurisprudencia

Sentencia T- 617 de 1995, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T - 724 de 2003, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-741 de 2003, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-355 de 2003, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C - 793 de 2009, Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T-291 de 2009, Corte Constitucional de Colombia

Auto 268 de 2010, Corte Constitucional de Colombia

Auto 275 de 2011, Corte Constitucional de Colombia

Auto 366 de 2014, Corte Constitucional de Colombia

Auto 587 de 2015, Corte Constitucional de Colombia
