



Reciclaje: ¡Sí, pero con recicladores!

Gestión pública del aprovechamiento con inclusión de recicladores: Un nuevo paradigma en el manejo de los residuos en Bogotá, Colombia.

Federico Parra



Notas técnicas de WIEGO

Las Notas técnicas de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) –una red global dedicada a la acción, la investigación y las políticas– ofrecen una guía tanto para un público especializado como para el público en general. Están diseñadas para fortalecer la comprensión y el análisis de la situación de las personas que trabajan en la economía informal, así como del marco político y de las opciones de política.

Acerca del autor

Federico Parra es el Coordinador Regional para América Latina del sector de reciclaje en WIEGO. Ha llevado a cabo numerosos estudios sobre los recicladores urbanos en Colombia, así como análisis críticos de las políticas públicas relacionadas con la gestión de residuos sólidos e inclusión social. Federico es antropólogo/etnógrafo urbano con una Maestría en Antropología Social y es candidato al doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Colombia. Forma parte del Grupo de Investigaciones en Derechos Colectivos y Ambientales (GIDCA) de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Anteriormente fungió como funcionario público en la Unidad Administrativa Especial e Servicios Públicos (UAESP) de la Alcaldía Mayor de Bogotá, donde coordinó el desarrollo de Plan de inclusión para los recicladores.

Fecha de publicación: Febrero de 2015

ISBN: 978-92-95106-98-7

Publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). Una asociación de beneficencia, limitada por garantía. Número de registro: 6273538, Sociedad de beneficencia registrada número: 114351

Secretariado de WIEGO

Harvard Kennedy School,
79 John F. Kennedy Street
Cambridge, MA 02138, Estados Unidos

www.wiego.org

D.R. © WIEGO.

WIEGO Limitada

521 Royal Exchange
Manchester, M2 7EN,
Reino Unido

Este reporte puede reproducirse para fines educativos y organizativos, siempre que se cite la fuente.

Fotografía de portada: F. Parra

Tabla de contenidos

1. Introducción	1
1.1. Bogotá: demografía, producción y manejo de los residuos a la fecha	1
1.2. La población recicladora en Bogotá: Antecedentes de exclusión, organización y lucha.....	3
1.3. La población recicladora en Bogotá hoy: Características sociodemográficas	4
2. Breve recuento de las luchas y victorias normativas del gremio reciclador	5
2.1. Los dos últimos capítulos de esta lucha.....	7
2.2. Aprovechamiento en la disposición final: El Auto 268 de 2010	8
2.2.1 ¿Por qué se produce?	8
2.2.2 ¿Qué dice este Auto?	9
2.2.3 ¿Cómo respondió el Distrito al Auto?.....	9
3. La ratificación de los recicladores como gestores públicos de los residuos: El Auto 275 de 2011 ..	10
3.1 ¿Por qué se produce?	10
3.2 ¿Qué dictamina?	11
3.3 Organizaciones autorizadas y productores marginales: Alternativas para la participación comunitaria en la prestación de servicios públicos	11
3.4 Cómo la actual administración distrital ha pretendido dar cumplimiento al Auto 275.....	12
3.5 Medidas Provisionales	17
3.6 La destitución (y restitución) del actual alcalde por el modelo de manejo de residuos y su operación	19
4. La replicabilidad de las órdenes de la Corte Constitucional en todos los municipios de Colombia ...	20
4.1 ¿Cómo se han materializado las órdenes de reconocimiento e inclusión a nivel nacional?.....	22
5. Conclusiones	24
6. Bibliografía	30

Siglas

ARB	Asociación de Recicladores de Bogotá
ANR	Asociación Nacional de Recicladores
CRA	Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DANCOOP	Departamento Administrativo Nacional de Cooperativismo
EDIS	Empresa Distrital de Servicios Públicos
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MVTC	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
ORA	Organización Autorizada de Recicladores
PGIRS	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos
RSDJ	Relleno Sanitario Doña Juana
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SSP	Superintendencia de Servicios Públicos
UAESP	Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos
WIEGO	Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

1. Introducción

El presente documento busca presentar el proceso de incidencia constitucional, adelantado por el gremio organizado de recicladores en Bogotá en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), que permitió el reconocimiento de la población recicladora como gestora pública de los residuos en la ciudad, y por extensión, en Colombia.

En la primera parte se hace una descripción del contexto de la producción y manejo de residuos, así como una breve caracterización de la población recicladora en la ciudad de Bogotá. En la segunda parte, a manera de antecedente, se presenta la línea de tiempo de las acciones jurídicas de defensa de los derechos del gremio reciclador y sus resultados. La tercera parte se ocupa de la más reciente e importante orden de reconocimiento y promoción en favor de la población recicladora que ha dado la Corte Constitucional: el Auto 275 de 2011. Se describen también las modalidades de cumplimiento parcial del Auto 275 por parte de la actual administración de la ciudad de Bogotá y el contexto en el que se da. Por último, en la cuarta parte se presentan una serie de reflexiones del autor sobre el caso de inclusión y reconocimiento de la población recicladora en Bogotá, sus alcances, los aprendizajes que se desprenden de él y las dificultades que enfrenta su aplicación. Incluye también las proyecciones normativas a nivel nacional que el conjunto de las órdenes de la Corte Constitucional han tenido en Colombia.

1.1. Bogotá: demografía, producción y manejo de los residuos a la fecha

Bogotá es la capital de Colombia: en ella se concentran las instancias gubernamentales, legislativas y judiciales de escala nacional, así como parte importante de la industria. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Bogotá aporta casi el 25% del producto interno bruto (PIB) de Colombia, y tiene, según el censo de 2005 proyectado a 2010, 7 363 000 habitantes.

Pese a su importancia económica y a contar con altos niveles de cobertura en materia de prestación de servicios públicos y una tasa baja de analfabetismo, según el DANE (2013), en la actualidad el 13,1% de la población en Bogotá vive en condiciones de pobreza monetaria (menos de \$2 dólares estadounidenses al día). En términos del grado de la desigualdad en la distribución del ingreso, medido a través del coeficiente de Gini, en 2011 Bogotá se ubicó en 0,52 (DANE 2013). En 2013 el 47,2% de la población adulta ocupada en Bogotá estaba en condiciones de empleo informal. Los más de 13 984 recicladores (Universidad Distrital Francisco José de Caldas/UAESP 2012) de la ciudad se encuentran dentro de esta categoría¹.

En el campo del manejo de residuos, la ciudad de Bogotá cuenta con un sistema de recolección y transporte que entre 1994 y 2012 estuvo operado exclusivamente por empresas privadas de aseo, y a partir de diciembre de 2012 se les sumó un operador público. La ciudad está 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. Los operadores en cuestión han prestado 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.

Bogotá no ha contado hasta ahora con un sistema formal de recolección segregada de residuos. En la práctica, la recuperación de residuos reciclables ha estado en manos de la población recicladora, quien lo ha hecho de manera informal. Los operadores del servicio de aseo actuales tienen prohibido el desarrollo

¹ Es preciso aclarar que la categoría de “ocupado informal” utilizada por el DANE para registrar el aporte del “sector informal” a la economía nacional no captura la recuperación de residuos reciclables como labor, pues remite sus mediciones al vínculo (formal o no) de un trabajador a un “establecimiento” determinado. No obstante, la población recicladora forma parte de este sector ya que pueden asociarse a la categoría “trabajo por cuenta propia”, y en muchos casos a la categoría “trabajadores familiares sin remuneración”, dado que en ocasiones la unidad familiar es la misma unidad productiva (Parra 1999).

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. Para muchos de ellos resultaba más rentable el reciclaje, al punto que descuidaban o delegaban la recolección de la basura. Una de las recomendaciones de la evaluación que la administración de entonces hizo del problema fue la prohibición de la recuperación y clasificación de residuos reciclables por parte de los operadores del servicio de recolección de basuras.

Para entender la lógica del servicios de aseo en Colombia en general, y en Bogotá en particular, es muy útil remitirse a la idea de “factores promotores (o controladores) de las políticas” (*policy drivers*) introducida por Wilson (2007). Estos pueden entenderse 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” (Scheinberg 2012: 7).

Desde esta noción se podría concluir que el modelo de manejo de residuos bogotano de 1956 a la actualidad ha sido el resultado del factor promotor “salud pública”. Tanto la empresa pública que operó hasta 1994, como las empresas de aseo que operan desde entonces, responden a los servicios de recolección y disposición, inicialmente, en vertederos a cielo abierto y desde 1988 en el relleno sanitario. Este 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.

Un componente clave de este factor promotor es que ha contado con el establecimiento de fondos suficientes para mantener este manejo de residuos, el cual está basado en las orientaciones macroeconómicas de carácter neoliberal seguidas en Colombia en ese entonces. Dichas orientaciones, para efectos del manejo de residuos, se materializan en la ley de servicios públicos de 1994 (Ley 142 de 1994).

Esta ley adoptó como principio rector la libre competencia en el campo de la provisión de servicios públicos como garantía de eficiencia económica y operativa en la prestación de dichos servicios a la ciudadanía en general. Por ello generó fuertes incentivos a la participación de operadores especializados en la prestación de servicios de aseo municipal, mediante concesiones del servicio de aseo en todos los municipios de Colombia otorgadas a través de procesos licitatorios. Esto se ha traducido en la priorización de un tipo específico de persona prestadora de servicio público de aseo, con capacidades empresariales desarrolladas, y ha ignorado tanto a comunidades organizadas, como a los sectores informales que se inscriben dentro de estos nichos. Uno de estos sectores ignorados ha sido la población recicladora.

Los dictámenes de la Ley nacional de servicios públicos (Ley 142 de 1994) se reflejan, a su vez, en las orientaciones establecidas por la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA). Esta entidad de orden nacional es la encargada de definir la estructura tarifaria del servicio público de aseo. En sus resoluciones la CRA ha fijado la lógica de operación del servicio de aseo mediante la definición de estructuras de costos en el marco de lo que se ha denominado “libertad regulada de mercado”, es decir bajo un régimen de tarifas mediante el cual la CRA “[...] sólo fija los criterios y la metodología con arreglo a los cuales las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios pueden determinar o modificar los precios máximos para los servicios ofrecidos al usuario o consumidor”².

Este régimen tarifario ha permitido, por ejemplo, que los operadores del servicio de aseo en Bogotá, y más del 78% de los operadores en todo el país se hayan acogido, y hayan facturado con, la tarifa techo permitida, es decir al máximo cobro permitido a los usuarios durante una década (2002-2011) (CRA 2013). Esto fue posible por dos razones: la prohibición de reciclar a las empresas de aseo, y el modelo de remuneración basado en la cantidad de toneladas transportadas y enterradas; en otras palabras, en un modelo cuya rentabilidad depende de una mayor producción, transporte y enterramiento de basuras.

2 Numeral 14.10 del artículo 14 de la Ley 142 de 1994

Paradójicamente, en Bogotá los operadores de transporte y recolección 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. Al contrario, cuanto más residuos recoja, más pago recibe; y la cantidad que lleva al relleno es irrelevante en su estructura de costos, pues los costos de la administración del relleno están concebidos de manera proporcional, pero también adicional, a los de recolección y transporte, y son cargados al usuario (suscriptor) del servicio.

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. El individualismo como modo de vida ha impedido que el usuario desarrolle la capacidad de verse como un sujeto colectivo, cuyas acciones para disminuir la producción de residuos se verían reflejadas en reducciones en la tarifa de aseo.

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.

1.2. La población recicladora en Bogotá: Antecedentes de exclusión, organización y lucha

En Bogotá, la recuperación de objetos desechados para su reutilización, como botellas de vidrio, cajas de madera, elementos de metal, ropa y una gran variedad de objetos domésticos, tiene su primer reconocimiento oficial en la década de 1890 en los registros del Concejo Municipal de la creciente ciudad.

Es posible rastrear el origen de esta labor mucho tiempo atrás, atribuible a las prácticas campesinas trasladadas a la ciudad, y relacionadas con la reutilización de empaques y envases, así como con el aprovechamiento de residuos orgánicos para la fabricación de abono. De hecho, las entonces llamadas “botelleras” se constituyeron en el semillero del reciclaje popular, tal y como actualmente lo conoce la ciudad. Mujeres cabeza de familia, en su mayoría, apoyadas por sus hijos e hijas, recorrían las calles de Bogotá y los municipios aledaños a la ciudad recuperando envases de vidrio en buen estado, papeles, cartones y periódicos, para llevarlos a los mercados de reuso en los sectores céntricos de la ciudad; aún se les recuerda e identifica por su voceo a todo pulmón: “*Boteeeeellaaa, papeeeee*”.

Si bien se trata de más de un siglo de evolución de esta labor, la recuperación de residuos reciclables para su reutilización y aprovechamiento, como se le conoce hoy, surge con el crecimiento de las principales urbes de Colombia en la década de 1950.

Entre los múltiples factores causantes de esta situación se cuenta la creciente migración campesina de las dos décadas anteriores derivada de la violencia bipartidista entre liberales y conservadores; el surgimiento de procesos industriales considerables; la evolución de una incipiente cultura de consumo y desecho; y, finalmente, la consecuente aparición del problema público de los residuos y las primeras soluciones públicas, consistentes en sistemas permanentes de transporte y disposición de residuos en vertederos a cielo abierto. Estos vertederos sirvieron de asentamiento y fuente de materiales reciclables para muchas familias pobres de la ciudad, para los nuevos inmigrantes sin opciones laborales, y los desempleados.

De hecho, las primeras organizaciones de recicladores en Bogotá, surgen de colectivos que compartían el mismo asentamiento y estaban ligados por lazos de parentesco, y que se vieron obligados a reaccionar ante la inminente amenaza de expulsión de sus territorios, ya fuera por el cierre de vertederos a finales de la década de 1980, o por las políticas de recuperación del espacio público de entonces. Estas

políticas desataron violentos desalojos de cientos de familias recicladoras sin compensación o apoyo alguno (Parra 2011).

Las primeras luchas que cimentaron las semillas del gremio reciclador se dieron por el derecho al territorio y a la vivienda; estas luchas más adelante adquirirían la consigna del derecho al trabajo.

Dos problemas críticos afectaban a la población recicladora en ese entonces: por un lado, los operarios de la Empresa Distrital de Servicios Públicos (EDIS) competían por los materiales reciclables con la población recicladora en la calle; y por otro, en los “imaginarios de discriminación” –según la definición de Coca (1998)– se asociaba a los recicladores con la indigencia, la delincuencia y la drogadicción, exponiéndolos a agresiones permanentes, e incluso sirvieron para justificar silenciosamente prácticas de la mal llamada “limpieza social”, o asesinato sistemático de recicladores en la total impunidad.

Los procesos organizativos formales de la población recicladora datan de la década de 1980 y se consolidan en asociaciones, cooperativas y pre-cooperativas en la siguiente década. Según el *Estudio Nacional de Reciclaje* (Aluna Consultores Limitada 2011), estos procesos se cimentaron en las organizaciones existentes y fueron apoyados por organizaciones no gubernamentales como la Fundación Social y algunas instancias y políticas gubernamentales, como el entonces Departamento Administrativo Nacional de Cooperativismo (DANCOOP).

De este proceso nace la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) que agremió procesos organizativos de recicladores de diferentes ciudades del país; también surge en 1992 la ARB, quizás la organización más fuerte en términos de representación y desarrollo de estrategias jurídicas y productivas del país.

Se puede considerar a la ARB como la gestora de la actual coyuntura constitucional de reconocimiento de la población recicladora como prestadores del servicio público de aprovechamiento. Como se verá más adelante, las acciones de exigencia de derechos fueron realizadas en respuesta a la exclusión derivada del modelo concesionado de manejo empresarial de colecta y enterramiento de residuos, que ha caracterizado al servicio público de aseo de la ciudad en los últimos 20 años.

1.3. La población recicladora en Bogotá hoy: Características sociodemográficas

Según cifras oficiales dadas por el censo de recicladores de 2012, hay 13 984³ recicladores de oficio en la ciudad; de ellos, 68,7% son hombres y 31,3% son mujeres. El 53,1% tiene entre 26 y 50 años de edad, y 10,1% tienen más de 60 años. Menos del 30% se encuentran organizados formalmente.

Hoy los recicladores de la ciudad se concentran en las calles pues tienen prohibido el acceso al, y el desarrollo de actividades de recuperación dentro del, relleno sanitario.

Gracias a la actividad de los recicladores, 1200 toneladas de residuos potencialmente reciclables dejan de llegar diariamente al relleno sanitario, lo cual contribuye a la consolidación de una tasa de reciclaje en la ciudad del 19% (Aluna Consultores Limitada 2011).

La recuperación de residuos sólidos reciclables en la ciudad se realiza de diversas formas, por ello según Parra (1999) es preciso abordar una “tipología” para comprender su complejidad.

Existe un **reciclaje de oficio**, en el cual sus ejecutantes derivan la mayor parte de sus ingresos de esta actividad; en contraposición hay un **reciclaje de rebusque** realizado por sectores e individuos que encuentran en la recuperación de residuos reciclables oportunidades esporádicas para tener un ingreso complementario.

Los recicladores de oficio se dividen en aquellos **organizados**, es decir que han optado por una figura formal de organización tipo cooperativa, pre-cooperativa o asociación, que en el caso bogotano representan el 30%. Están “**los independientes**”, o aquellos individuos que no forman parte de ningún proceso organizativo

3 Según el Registro Único de Recicladores de Oficio de la ciudad de Bogotá, a diciembre de 2014 había 20 643 recicladores en la ciudad, 13 984 registrados en el censo, y 6144 habían sido incluidos mediante procesos poscensales de inscripción y registro.

formal y tienen como unidad productiva a su familia. Es preciso aclarar que esta categoría no puede ser asociada a la de “no organizado”, en tanto pueden darse formas organizativas no formales, relativas a los lazos de parentesco o la vecindad.

Las unidades familiares suelen ser las mismas unidades productivas, en las que un adulto es la cabeza de hogar. Según el censo de recicladores 2012 (Universidad Distrital Francisco José de Caldas/UAESP), en el 69% de estos hogares hasta tres personas dependen económicamente de la “cabeza del hogar”, y en 31% tienen a su cargo más de tres personas. Los datos anteriores, así como la información sobre la jornada diaria y la ganancia promedio de esta labor, sugieren la sobre exigencia y dificultad de estos trabajadores para conseguir el mínimo vital: el 47,1 % de los recicladores deben trabajar más de ocho horas diarias, y el 46,7% del total de recicladores de la ciudad ganan menos de \$135 dólares estadounidenses al mes.

2. Breve recuento de las luchas y victorias normativas del gremio reciclador

Como se mencionó anteriormente, las normativas que regulan el manejo de residuos desde las dos últimas décadas han buscado asegurar la tendencia de tercerización del servicio a privados, con base a una arraigada concepción compartida del problema de los residuos. Para las “coaliciones políticas”⁴ dominantes durante este periodo, los residuos son un problema de carácter sanitario que debe resolverse con una racionalidad económica que permita el lucro para las empresas privadas que desarrollen esta actividad. Muestra de ello ha sido el énfasis en los componentes de recolección y transporte en la ciudad, que consumen más del 70% de la tarifa de aseo⁵, y la definición del enterramiento “controlado” en rellenos sanitarios como la opción privilegiada y casi única de disposición final.

Otra muestra de esta tendencia es la resistencia y los ataques a cualquier iniciativa diferente de manejo de residuos. Pareciera ser que la “libre competencia” en el campo de los servicios públicos se ha convertido en un fin, y no en un medio para lograr la eficiencia en el marco de la lógica de mercado.

Lo que durante la década de 1990 fuera la incursión de un nuevo paradigma que posicionaba la recolección y el enterramiento de residuos por actores privados, como alternativa a sistemas de transporte y vertimiento a cielo abierto altamente contaminantes e ineficientes, se ha convertido hoy en día en el “status quo” vía la integración indisoluble de los intereses de las empresas privadas prestadoras de servicios públicos a las acciones administrativas y legislativas de los diferentes gobiernos, locales, distritales y nacionales⁶.

Para asegurar tanto la concepción sanitaria del problema público de los residuos, como la solución vía la tercerización privada con alta rentabilidad y mecanización, se aplicaron políticas públicas de carácter distributivo que otorgaban en algunos casos la exclusividad de áreas y usuarios a los operadores, así como políticas reglamentarias o “restrictivas” que castigaban a otros actores que realizaban actividades productivas en la recolección de residuos, como la población recicladora.

Las presiones directas contra la forma en la que los recicladores realizan su trabajo se pueden ilustrar con las restricciones a la recolección, el transporte y el acopio derivadas de ley de comparendos ambientales; las restricciones para la clasificación de materiales en los artículos del código nacional de policía; las restricciones de circulación de algunos de los medios de acarreo propios del reciclador. Y entre las presiones indirectas, se pueden enumerar los procesos de desalojo de sus sitios habitacionales, incluidos los barrios contiguos a botaderos a cielo abierto y los corredores colindantes a las vías del tren entre otros.

4 La noción de coalición política hace referencia a actores de una variedad de instituciones públicas y privadas en los diferentes niveles del gobierno, quienes comparten un conjunto básico de creencias y buscan manipular las reglas, los presupuestos y al personal de las instituciones gubernamentales para el logro de sus metas en el tiempo; ellos operan dentro de un subsistema de política pública. Esta noción se enmarca en la corriente de análisis de política pública titulada “Advocacy coalitions” y fue acuñada por Sabatier y Wilkins (1993).

5 Balance realizado por la UAESP para la elaboración del *Plan de Inclusión de Población Recicladora* (2012).

6 Para más información vea Parra 2010

Si bien este inventario de ataques ha dejado dolor, discriminación y hambre; también ha sido motor de uno de los procesos populares organizativos más significativos de nuestro tiempo en Colombia, y en particular en Bogotá. La defensa de la vivienda, del trabajo, y, finalmente, la defensa de la vida han permitido, pese al individualismo, la inmediatez y la competencia –aspectos propios de esta labor–, que importantes sectores de la población recicladora en el país se hayan organizado. El resultado: un gremio con alta capacidad para exigir y defender sus derechos, que ha priorizado una estrategia para exigirlos en combinación con estrategias de denuncia ante la opinión pública y movilizaciones, entre otras.

La ARB ha sido pionera también en comprender que el modelo operativo de manejo de residuos que prioriza la recolección y transporte amenaza, no sólo la labor de los recicladores, sino la subsistencia de toda la cadena de valor del reciclaje. Por ello, desde 2010 ha constituido el Pacto Gremial Reciclador, que consiste en la alianza estratégica entre recicladores y sus organizaciones con sectores organizados de intermediarios de los residuos reciclables, quienes han adoptado la defensa de la cadena de valor y respetado el derecho de la población recicladora a crecer en dicha cadena.

Cada acción normativa, o en la práctica, contra los recicladores ha tenido una reacción cada vez más fuerte y organizada. Así, frente a los desalojos, la población recicladora ganó el derecho a la reubicación digna; frente a la amenaza de erradicación de sus vehículos de tracción animal, ganó el derecho a su sustitución por otros vehículos o por planes de negocio con insumos económicos para su realización; frente a las restricciones efectivas en su labor, ganó la no aplicabilidad de dichas medidas por su condición de vulnerabilidad; frente a las restricciones en la práctica para participar en la gestión pública de los residuos, logró exigencias constitucionales de integración vía acciones afirmativas.

Son precisamente estas acciones de exigibilidad de derechos hasta el nivel constitucional, las que han introducido un cambio en la percepción en torno al problema público de los residuos, y a la población recicladora, la cual era concebida anteriormente como problema, y que hoy innegablemente es vista como parte de la solución.

Para comprender este giro en política pública y las acciones que los recicladores debieron tomar en defensa del derecho al trabajo se presenta a continuación una matriz que recoge las principales decisiones históricas de política pública sobre el tema, la forma en que éstas afectaban a la población recicladora en términos de restricciones o prohibiciones para su labor, y por supuesto, las acciones de exigibilidad de derecho que suscitaron.

TABLA 1: 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 habitantes.	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.

TABLA 1 continuación

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: Actualización de la tabla incluida en Fernández y Parra 2012: 29-30.

2.1. Los dos últimos capítulos de esta lucha

El proceso que dio origen a la sentencia de la Corte Constitucional T-724 de 2003 es un importante antecedente para los Autos que encarnan los dos últimos capítulos de la lucha jurídica por el reconocimiento y la inclusión de la población recicladora.

El gremio reciclador organizado, en cabeza de la ARB, buscó desde 2001 su incorporación al sistema público de aseo, mediante su participación en la licitación pública para definir a los operadores del servicio en 2002.

Pero ante la negativa del gobierno distrital realizó una de las más importantes acciones de exigibilidad de derechos de este sector.

Es así como la ARB, respaldada por un equipo jurídico, apeló al principio de confianza legítima, y a la defensa del mínimo vital, y logró que la Corte Constitucional reconociera que en dicha licitación se habían vulnerado sus derechos. En la sentencia T-724 de 2003, la Corte Constitucional les exigió a las autoridades distritales desarrollar una serie de acciones afirmativas que redujeran la vulnerabilidad de esta población, creando las competencias y dotando de infraestructuras necesarias para su futura participación en la gestión pública de los residuos. De esta manera proyectó la vinculación de la población recicladora al manejo público de los residuos.

Pero dado que tal licitación ya había sido adjudicada, la exigencia no podía aplicarse a ese proceso. Las licitaciones en 2010 y 2011 fueron donde el gremio reciclador buscó hacer valer este derecho. Estas dos licitaciones llevaron a los dos capítulos más recientes de su lucha por la inclusión, donde a través de autos la Corte Constitucional establece medidas que buscan abordar el incumplimiento total o parcial de las órdenes conferidas por sus sentencias.

2.2 Aprovechamiento en la disposición final: El Auto 268 de 2010

2.2.1 ¿Por qué se produce?

En 2010 la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP) publicó la licitación pública 001 de 2010, a través de la cual buscaba “[...] 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 relleno 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” (Cuad. solicitud, folio 10 en Auto 268 de 2010).

La normativa nacional existente sobre rellenos sanitarios prohíbe la presencia de población diferente a la involucrada en la operación de éste en el frente de enterramiento. De esta manera, los recicladores fueron expulsados de todos los rellenos sanitarios existentes en Colombia.

Con el antecedente y la exigencia derivada de la sentencia T-724, la ARB consideró que siendo esta licitación parte del servicio público de aseo, no contenía suficientes y efectivas acciones afirmativas a favor de la población recicladora, y que por tanto no cumplía con lo ordenado por la Corte Constitucional. Por ello, y con el apoyo jurídico pro bono de amigos abogados, interpusieron ante el Juzgado 43 Penal Municipal un “incidente de desacato” en contra del Distrito Capital/UAESP.

Respaldando los argumentos de la UAESP, ese juzgado se abstuvo de iniciar el trámite de desacato ya que consideró que las acciones afirmativas estaban presentes en dicha licitación, específicamente en la “propuesta de condiciones de admisión como potenciales concesionarios de la administración de la disposición final”. En esta propuesta se exigía que las empresas aspirantes para la administración del relleno sanitario: 1) debían asociar a una organización de recicladores de base como socios capitalistas dándoles una participación accionaria. 2) el porcentaje de dicha participación debía constituirse en criterio de desempate en caso de tener dos empresas aspirantes con el mismo puntaje de evaluación en los demás requerimientos. 3) el concesionario estaba obligado a vincular a la población recicladora en el prometido aprovechamiento del 20% de residuos, el cual se realizaría mediante tecnologías diferentes a la separación *in situ* del relleno sanitario, dado que la población recicladora tenía prohibido el trabajo en el frente de los rellenos de acuerdo al Decreto 838 de 2005.

Ante la negativa del juzgado, la ARB se dirigió a una instancia superior, y solicitó ante la Corte Constitucional la suspensión del proceso licitatorio con base en los mismos argumentos presentados ante el juzgado. Solicitó

también que como medida preventiva se verificara el incumplimiento de la sentencia T-724. La Corte accedió y puso en marcha dicha medida preventiva mediante el Auto 091 de 2010, y comenzó un proceso de presentación de pruebas de las partes para demostrar su posición, al igual que cualquier interesado en el proceso.

Los argumentos aportados por la ARB, apoyados por 25 organizaciones de recicladores de la ciudad y varias entidades no gubernamentales, giraron en torno a la no definición de los porcentajes mínimos de participación accionaria de la población recicladora en las empresas participantes, lo que permitió en la práctica que se fijaran cifras irrisorias como 0,1% o el 0,5 % en el caso de dos de ellas.

Además argumentó que el priorizar la asociación con una organización de base, y no con organizaciones de recicladores de segundo nivel, equivalía a desconocer en la práctica los procesos organizativos y representativos de la población recicladora, y por tanto, la vinculación de la población recicladora por esta vía, en tanto acción afirmativa, resultaría poco significativa y sería ineficaz.

También se usaron los resultados de la sentencia T-291 de 2009, según la cual “[...] [1] se deben establecer dentro de los términos de referencia condiciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos que permitan a los recicladores participar de manera efectiva en esta actividad, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia. Esta participación no puede ser estimulada buscando sólo su incorporación como empleados sino que debe contemplar la posibilidad de que puedan continuar su desempeño como empresarios de la basura [...]”. Es decir que la inclusión de la población recicladora se debía dar como trabajadores de los residuos, pero también como empresarios del negocio de manejo y aprovechamiento de residuos.

2.2.2 ¿Qué dice este Auto?

Tras el proceso de argumentación, la Corte Constitucional encontró motivos para afirmar que la UAESP había incumplido las órdenes de la sentencia T-724 de 2003, y por ello debía modificar las condiciones y términos de la licitación para asegurar que, como requisito habilitante para su participación, los proponentes hicieran su presentación en alianza con una organización de recicladores de Bogotá de segundo nivel.

Así mismo, la Corte solicitó modificar el pliego de condiciones incluyendo dos nuevos criterios de calificación. El primero de ellos era la participación accionaria de la organización de segundo nivel dentro del proponente, y el segundo, la magnitud de residuos sólidos a recuperar dentro del proyecto de aprovechamiento, haciendo especial énfasis en la cantidad de mano de obra que se emplearía. Vinculó también a la Procuraduría General de la Nación en el seguimiento de este proceso licitatorio. Dicha entidad detectó irregularidades en la adjudicación de la licitación de la administración del relleno sanitario, y, por ello, destituyó a la directora de entonces de la UAESP y la inhabilitó por 10 años para ejercer cargos públicos.

2.2.3 ¿Cómo respondió el Distrito al Auto?

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.

3. La ratificación de los recicladores como gestores públicos de los residuos: El Auto 275 de 2011

De las sentencias judiciales producto de la exigencia de derechos de la población recicladora, el Auto 275 será tratado con mayor profundidad, ya que al obligar a las autoridades del gobierno de Bogotá, y por defecto de toda Colombia, a materializar los enunciados de las sentencias y autos previos a favor de la población recicladora, se convierte en el catalizador de un giro en el paradigma del modelo de aseo inclinado a la inclusión y el manejo de residuos.

3.1 ¿Por qué se produce?

El Auto 275 de 2011 nace de la acción de desacato interpuesta por la ARB ante la Corte Constitucional de Colombia al considerar que la licitación por ocho años del servicio de aseo (con un valor promedio de 2,5 billones de pesos), que tendría lugar ese año en Bogotá, no incluía a la población recicladora en los términos expresados en las sentencias T-724 de 2003 y T-291 de 2009 de la Corte.

La Corte revisó el caso y concluyó que efectivamente el modelo de inclusión propuesto por la administración distrital de entonces presentaba serios problemas para lograr una inclusión estructural, con cobertura y sostenible de la población recicladora.

Entre estos problemas estaba el hecho de que la administración distrital había propuesto un modelo, en el cual las organizaciones de recicladores de segundo nivel debían establecer una “sociedad comercial” con las empresas privadas prestadoras del servicio de aseo que participaban en la licitación. De esta manera recibirían una participación accionaria sujeta a la rentabilidad del negocio y a la oferta específica de cada empresa privada, así como dotaciones provenientes de las mismas empresas.

Además los aprendizajes de la licitación del Relleno Sanitario que llevaron al Auto 268 de 2010, así como los resultados de ese proceso licitatorio, permitieron que la Corte Constitucional considerara que mediante este modelo no se beneficiaba claramente a la población sujeto de especial protección del Estado. El modelo no sólo no aseguraba que dichos beneficios llegasen a los recicladores no organizados (más del 70%), sino tampoco a los recicladores de base organizados.

La Corte detectó también que a través de este modelo se estaban creando organizaciones de recicladores de manera irregular por personas ajenas a los recicladores, para hacerse de los beneficios dirigidos a esta población. Ello se basó en el hecho de que la administración distrital de entonces desestimó la antigüedad como criterio de elegibilidad de las organizaciones participantes.

En su balance general, la Corte consideró que la situación de la mayoría de los recicladores no cambiaba en absoluto; incluso consideró que había implícitamente el riesgo de un “[...] incremento de la desigualdad de

la población recicladora. Al estar adscritas las asociaciones de segundo nivel a Áreas de Servicio Exclusivo específicas, con proponentes diferentes, y al estar cada propuesta basada en ofertas también diferentes sustentadas en esquemas financieros disímiles, existirán obligatoriamente asociaciones que, en caso de que haya utilidades, las recibirán en grados y en plazos sustancialmente distintos a las de otras que se asociaron con otro proponente” (Auto 275, numeral 104.7).

3.2 ¿Qué dictamina?

Como primera medida, este auto declara el incumplimiento de la UAESP a las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y los criterios generales fijados en el Auto 268 de 2010, y deja sin efecto alguno la Licitación Pública No. 001 de 2011, así como todos los actos administrativos dictados con ocasión de dicho proceso.

Como segunda medida, ordenó al Distrito, con apoyo de la CRA, crear un plan de acción que definiera “[...] **acciones afirmativas en favor de la población que se dedica de manera permanente a la actividad de reciclaje, de tal forma que logren su regularización respecto de la prestación de los servicios complementarios de aseo en los componentes de reciclaje, transporte, transformación y aprovechamiento de residuos; [...] de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización**” (Auto 275, negritas del autor).

Para tal fin la Corte estableció como requisitos:

- La actualización (ajuste) del censo de recicladores existentes para definir y caracterizar el universo de beneficiarios de las acciones afirmativas, y evitar así el oportunismo de otros actores.
- La definición de un esquema de parámetros especiales a propósito de la operatividad de “[...] los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos y, la forma en que la prestación de los mismos deberá ser remunerada” (Auto 275 numeral 112). Al estipular que esos parámetros deberían quedar reflejados en la estructura tarifaria, la Corte proyecta un viraje hacia el reconocimiento de los recicladores y el aprovechamiento en todos los municipios del país.
- El uso de la figura de “organizaciones autorizadas” para la inclusión de recicladores. Esta es una figura de origen constitucional, debidamente reglamentada, mediante la cual sectores comunitarios pueden organizarse bajo figuras asociativas de la economía solidaria y sin ánimo de lucro para prestar un servicio público. En este caso, se le permite a las organizaciones de recicladores adoptar esta figura asociativa para prestar el servicio público de aseo en sus componentes de recolección transporte y aprovechamiento.
- Desarrollar procesos que establezcan, “[...] en lo posible, la separación en la fuente de todos los usuarios en la Capital de la República” (Auto 275, numeral 116)

La Corte fue enfática en aseverar que este esquema “[...] 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” (Auto 275, numeral 118).

3.3 Organizaciones autorizadas y productores marginales: Alternativas para la participación comunitaria en la prestación de servicios públicos

En esta sección se profundiza en la figura organizativa propuesta por la Corte Constitucional. Durante las dos últimas décadas en Colombia se ha privilegiado una figura empresarial para la prestación de los servicios públicos, en particular el de aseo. Es así que tanto las normativas de manejo de residuos y de servicios públicos, así como la estructura tarifaria han identificado y resaltado las ventajas de la empresa privada por acciones con alto capital de inversión como persona prestadora de servicios públicos.

No obstante, la Constitución colombiana ha dejado una puerta abierta para que las comunidades se organicen y presten servicios públicos, y para el reconocimiento de sujetos cuya labor de subsistencia se inscriba indirectamente en la prestación de un servicio público. Esta figura es la “Organización autorizada”. Este tipo de organización 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. Aun así, y debido en gran medida al marco normativo que privilegia como personas prestadoras de servicios a estas últimas, las “organizaciones autorizadas” no son una figura muy utilizada en Colombia.

La otra figura, aún en desarrollo, es la de **productores marginales de bienes y servicios públicos**. Esta figura fue acuñada por la Ley 142 de servicios públicos, 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” (Art. 15, numeral 2). La población recicladora fue identificada con esta figura, puesto que 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.

3.4 Cómo la actual administración distrital ha pretendido dar cumplimiento al Auto 275

La administración distrital que ha tenido que llevar a cabo los cambios en materia de política pública dictados por las órdenes de la Corte Constitucional es la de Gustavo Petro, quien asumió funciones a partir de enero de 2012.

De manera general, el Distrito incluyó el programa Basura Cero en sus programas de Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 -2016”. Este programa consiste en una serie de acciones estructurales para que la ciudad se adapte al cambio climático, armonice sus políticas hacia la conservación y promoción ambiental, y desarrolle corresponsabilidades con los ciudadanos frente al tema.

Este programa está constituido por los siguientes subprogramas de gobierno:

1. Estrategia de producción sostenible a fin de reducir los residuos generados mediante la sustitución de insumos y productos finales, recuperables o biodegradables
2. Cultura de reducción de residuos y separación en la fuente, la cual busca la formación y sensibilización de los ciudadanos y usuarios de los “servicios de aseo” a través de campañas masivas sobre los beneficios del reciclaje y la separación en origen y diferenciada de residuos sólidos.
3. Modelo de reciclaje de Bogotá, sustentado en la regularización y formalización del reciclaje realizado por las empresas integradas y administradas por organizaciones comerciales de recicladores como parte del servicio de limpieza, que generen “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 busca organizar a los “recicladores” y acompañarlos en el proceso de creación de empresas.
4. Reducción al mínimo la disposición final en vertederos

5. Cero residuos de construcción
6. Gestión integral de los residuos especiales y peligrosos

De igual manera, la Administración consideró que era preciso recuperar el carácter público de la prestación del servicio de aseo en Bogotá en concordancia con su eje estratégico de gobierno denominado “Una Bogotá en defensa y fortalecimiento de lo público”, así como para el cabal cumplimiento de las órdenes de la Corte. Sus razones se remitían a las dificultades de gobernabilidad experimentadas con los operadores privados del aseo, en particular el control sobre horarios. A ello se sumó la necesidad de una recolección diferenciada que dejara la bolsa de reciclables a los recicladores, y poder disminuir los altos costos del servicio prestado por los privados.

Ello significó la creación de una nueva empresa distrital para la recolección de aseo (Aguas de Bogotá), y la supresión o condicionamiento de los contratos de los operadores privados. Dicha empresa asumió la prestación del servicio en el 80% de la ciudad durante varias semanas en diciembre de 2012, mientras que una empresa privada siguió con la prestación en el 20% restante. Pero el proceso de remunicipalización de la recolección de basuras no logró tener el éxito que la administración esperaba. Tras las varias críticas y dificultades en la provisión del servicio, la administración recontrató la prestación del servicio con los restantes operadores privados para el 40% de la ciudad, dejando al operador público con sólo un 40%. Sin embargo, la intención era ampliar su cobertura al 100% eventualmente. Según la medición por localidades hecha por la UAESP, a diciembre de 2014 la empresa de aseo pública cubría el 63,15% de la ciudad y los operadores privados el porcentaje restante.

La remunicipalización de la recolección de basuras desarrollada en diciembre de 2012 suscitó fuertes enfrentamientos y resistencia contra el gobierno distrital de parte de las coaliciones políticas a las que pertenecen las empresas privadas prestadoras de servicio de aseo, así como de parte de varios sectores poblacionales de la ciudad.

Los primeros aprovecharon la falta de experiencia del gobierno en la prestación de este servicio para evidenciar los problemas en la calidad del servicio; los segundos hicieron eco de la realidad, en gran medida mediática, del caos sanitario de la ciudad. Ello llevó a que en junio de 2013 la Procuraduría General de la Nación iniciara un proceso acusatorio contra el alcalde Petro por esta situación.

Retomando las acciones realizadas para dar cumplimiento a las órdenes de la Corte Constitucional, el Distrito en cabeza de la UAESP formuló y presentó ante esa instancia un documento denominado *Plan de Inclusión de población recicladora* en marzo de 2012, y desarrolló un nuevo censo de recicladores y recicladoras, cuyos resultados fueron presentados en noviembre del mismo año.

Este plan se estructuró en seis grandes metas:

1. Garantizar que la población de Bogotá conozca el programa Basura Cero, separe en la fuente y disponga el material recuperable en las rutas de recolección selectiva.
2. Reorganizar el servicio público de aseo reorientado hacia el aprovechamiento, de manera tal que los recicladores de oficio participen como prestadores del ese servicio en óptimas condiciones, a través de empresas, centros de acopio y parques de reciclaje autorizados. El Distrito dotaría la infraestructura básica para este fin.
3. Formalizar a 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 a la totalidad de los usuarios en 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.

El modelo operativo formal propuesto por la administración podría resumirse de la siguiente manera:

La Administración se propuso el desarrollo de estrategias de separación en la fuente bajo un sistema simple consistente en una bolsa negra para todo aquello que no es reciclable y una bolsa blanca para los materiales reciclables. Se solicita a los ciudadanos que saquen las bolsas de la basura el mismo día dejando tiempo para que la ruta de recolección selectiva pase, tras lo cual la ruta de residuos ordinarios recoge todo lo demás, dejando el área limpia.

GRÁFICO 1: Guía de separación

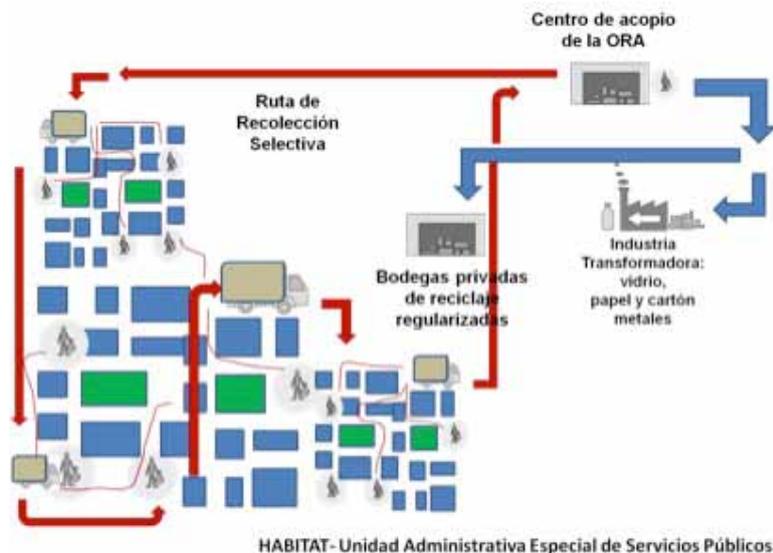


Fuente: UAESP, 2012b.

La administración propuso la constitución de un número aproximado de 60 Organizaciones autorizadas de recicladores (ORA) prestaran mediante rutas de recolección selectiva el servicio de recolección de residuos reciclables a la ciudad. Dentro el modelo distrital, estas organizaciones, tras un proceso de promoción organizativa adelantado por la administración, irían agremiando al gran porcentaje de recicladores independientes, quienes en una primera fase operarían al igual que los organizados en sus áreas de recolección. Pero luego, en la búsqueda de economías de escala, los recicladores (organizados e independientes) deberían acomodarse a una reorganización de las rutas, implicando para muchos la cesión de sus fuentes o territorios. Las ORA contarían con un centro de acopio oficial y con un vehículo para desarrollar rutas selectivas, cuyos puntos de recolección serían las zonas de trabajo de sus asociados.

La lógica de remuneración del modelo para los recicladores y sus organizaciones sería semejante a la de las empresas de aseo, es decir, un pago por cada tonelada recolectada y transportada a un centro de acopio. Como se verá más adelante, esta fue la primera medida adoptada por la administración.

GRÁFICO 2: Fase 1 del modelo operativo de reciclaje



Fuente: UAESP 2012a.

En su primera formulación, este plan de inclusión aspiraba a una segunda fase de desarrollo en la cual la mayoría de los recicladores dejarían las calles para concentrar su trabajo en la clasificación y alistamiento del material reciclable, otros seguirían con el rol de conductores y ayudantes de las rutas selectivas, y todo el modelo se cimentaría sobre los hábitos consolidados de separación en la fuente.

Por orden de la Corte, la administración se ha propuesto, desarrollar los seis parques de reciclaje que se habían formulado en el primer documento de Plan Maestro para el Manejo de Residuos Sólidos en 2000.

¿Qué ha pasado con todo lo anterior?

A manera de balance, no es fácil hacer una evaluación hasta ahora, pues el avance del proceso de inclusión de los recicladores ha estado marcado por varias debilidades en su concepción, intereses encontrados dentro y fuera de la administración y obstáculos externos. Entre estos últimos se cuentan temas contractuales y normativos, así como campañas mediáticas de desprestigio que sustentan el paradigma de recolección y enterramiento de los residuos por parte de empresas privadas.

El proceso de inclusión en su componente de separación en la fuente ha debido enfrentar la cultura de consumo y desecho de la sociedad bogotana, basada en la “no responsabilidad” de los actores frente a los residuos que producen; así como a la resistencia cultural y social de cara al reciclador, sobre quien pesan aún los “imaginarios de discriminación” antes mencionados. También ha tenido que enfrentar la realidad de mercado de los materiales reciclables que pone en vilo cualquier plan de negocios; y ha recibido críticas y solicitudes de ajuste de parte de la población recicladora, pues el proceso ha desconocido en algunos de sus propuestas, la realidad sociocultural de esta población, sus hábitos y prácticas laborales, así como la lógica de la cadena de valor en la que se sostiene el reciclaje.

Si bien esta iniciativa de inclusión supone un gran esfuerzo y avance frente a los modelos tradicionales de manejo de residuos, y hacia al reconocimiento de la población recicladora, es preciso, no obstante, evidenciar los principales temores y críticas de la población recicladora con respecto a ella con el ánimo de registrar y sugerir líneas temáticas para ajustarla y transformarla.

Entre otras críticas, el gremio reciclador ha señalado las siguientes:

- Los tiempos de desarrollo del Plan no contemplan la realidad sociocultural de la población recicladora, y proponen la creación de organizaciones, así como el cambio de hábitos laborales en plazos muy cortos.

- Lo mismo aplica para la creación de corresponsabilidades entre los usuarios del servicio de aseo, en particular los hábitos de separación y entrega de material a los recicladores.
- En la propuesta no hay claridad sobre el rol de las organizaciones existentes en el modelo, pareciera que los procesos organizativos empiezan de cero.
- 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. 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.
- La administración diseñó e implementó “acuerdos de corresponsabilidad” con las organizaciones de recicladores, originalmente con la intención de establecer las reglas de operación con las organizaciones y el tipo de relación formal que éstas tendrían con la administración. Lamentablemente estos “acuerdos” se limitaron a definir las exigencias y los estándares que debían cumplir las organizaciones de recicladores, sin diseñar o proponer ningún tipo de proceso de acompañamiento para ellas. Estas exigencias se han convertido en la forma más rápida de demostrar “ineficiencias por parte de las organizaciones y no de fortalecerlas o acompañarlas empresarial y organizativamente” como lo ordenaba la Corte. Actualmente estos acuerdos se encuentran en proceso de revisión, pues ya han evidenciado sus falencias y afectaciones frente a la inclusión real.
- La administración no ha realizado procesos sólidos de verificación de las organizaciones de recicladores y, ante la ausencia de programas de acompañamiento organizativo y empresarial para esta población, han surgido organizaciones de dudosa constitución para acceder a los beneficios de las acciones afirmativas, es decir, organizaciones constituidas formalmente, pero que no funcionan como tales o que fueron formadas por personas que no son recicladores.
- La administración ha habilitado a varias organizaciones de recicladores, pero dicha habilitación no ha ido acompañada por un proceso de fortalecimiento organizativo y empresarial. Si se suma a la ausencia de procesos de verificación, la habilitación parecería ser formal, pero no efectiva.

Es necesario señalar que varias organizaciones de recicladores liderados por la ARB han desarrollado su propio modelo operativo, siguiendo los lineamientos del Auto 275 de la Corte Constitucional, el cual han puesto a consideración de la administración, junto con los documentos técnicos que lo soportan.

3.5 Medidas Provisionales

La administración distrital ha venido desarrollando estrategias y acciones alternativas para buscar implementar las órdenes de la Corte Constitucional. A continuación y a manera de balance se presentan las más significativas.

Censo de recicladores de la ciudad. En cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, la actual Administración Distrital en convenio con la Universidad Distrital realizó un censo de recicladores en 2012 con condiciones y metodologías diseñadas específicamente para reconocer al reciclador durante su jornada laboral y evitar así la infiltración de personas ajenas a la labor. Se ubicaron como puntos censales a las 1500 bodegas donde los recicladores de la ciudad suelen ir a comercializar sus residuos. Este censo realizó seis jornadas de registro en cada bodega, haciendo una rotación aleatoria de estos puntos censales. Además de cruzar los datos con censos anteriores y otras fuentes de información, se desarrolló una estrategia de reconocimiento de recicladores en ruta, asumiendo que muchos recicladores no llegan a las bodegas, sino que venden a otros recicladores o a vehículos enviados a las aéreas de recolección por algunas organizaciones de recicladores e intermediarios. El censo de recicladores ha sido complementado con el sistema de Registro Único de Recicladores (RURO), una herramienta que permite registrar a recicladores que manifestaron no estar en el censo. Hay que resaltar que la metodología fue diseñada teniendo en cuenta las particularidades y la lógica del reciclador.

Promoción de separación y entrega del reciclaje a los recicladores. Se están desarrollando una serie de campañas mediáticas que buscan el cambio de hábitos de separación bajo el esquema de bolsa blanca para residuos reciclables y bolsa negra para residuos no reciclables. Esta campaña ha tenido especial énfasis en la visibilización del reciclador como gestor de los residuos. Bajo el lema “separa, el reciclador hace el resto”, la campaña ha buscado sensibilizar a los usuarios del servicio de aseo sobre su responsabilidad con la ciudad y con el reciclador. Es muy temprano para medir su impacto, no obstante, varios líderes recicladores han manifestado que ellos al igual que sus bases sociales han sentido un ligero y positivo cambio en las relaciones con otros actores de la ciudad. No obstante, es preciso generar mecanismos no sólo de sensibilización, sino también de exigibilidad de la separación y entrega de residuos reciclables a los recicladores por parte de la ciudadanía en general.

GRÁFICO 3: Imagen de campaña



Fuente: UAESP 2012b.

Remuneración individual de los recicladores. Esta es quizás la acción afirmativa estructural más importante de todo este proceso. Amparada en la figura de productores marginales, y ante la concientización de los tiempos reales de constitución y/o consolidación de los procesos organizativos y empresariales de los recicladores, la administración optó por una forma para remunerar al reciclador a nivel individual. Al reciclador se le pagaba por la cantidad de material reciclable que recolectara y registrara en los centros de pesaje habilitados en un periodo determinado. Para tal fin, entre diciembre y marzo de 2012 la administración inició un proceso de bancarización popular, que consistía en la apertura de una cuenta bancaria con un mínimo de requisitos, y que era operada de manera sencilla por los recicladores. A partir de diciembre de 2012 se habilitaron 250 bodegas privadas de reciclaje como “puntos de pesaje autorizados”, donde los recicladores censados podían llevar sus materiales reciclables recuperados diariamente y registrarlos en una planilla oficial, que sería reportada después por las bodegas a la administración distrital. Una vez transportado y pesado el material recuperado, el reciclador podía vender al intermediario o bodeguero los materiales por tipo, al precio establecido por el mercado de reciclables, tal como lo hacía tradicionalmente.

De esta manera, cada dos meses, los 8112 recicladores de Bogotá inscritos en el programa (hasta diciembre de 2014) reciben un pago equivalente a \$87 000 pesos colombianos por tonelada recolectada y transportada. Cada reciclador es notificado vía celular y, siguiendo los protocolos de seguridad del banco, pueden retirar su dinero sin necesidad de medios magnéticos, o competencias en lectoescritura.

Según la UAESP, desde que empezó este proceso se han invertido más de \$15 406 millones de pesos en la remuneración del pesaje, transporte y selección de por lo menos 170 573 toneladas de residuos reciclables reportadas. La gran debilidad de este proceso ha estado ligada a los problemas de cedulación e identificación de los recicladores, así como a la carencia de un sistema sólido de monitoreo y control del pesaje y registro por parte de la administración distrital.

Reconocimiento y habilitación de bodegas privadas como centros de pesaje oficial. La administración accedió ante la solicitud del Pacto Gremial Reciclador en favor del reconocimiento de bodegas privadas como lugares oficiales de pesaje y registro del material recolectado por los recicladores de la ciudad. Lo hizo flexibilizando y aplazando la normativa de regulación de las bodegas privadas, la cual en su versión más drástica hubiera dejado en operación a menos de 60 bodegas de las más de 1500 que existen en la ciudad. Esto ha permitido que a la fecha existan más de 250 bodegas en las que cualquier reciclador censado y bancarizado puede registrar la cantidad de material reciclable recogido diariamente, que es prerequisite para acceder a la remuneración individual.

Retoma del carácter público del servicio de aseo en la ciudad. Esta administración consideró que para asegurar la gobernabilidad necesaria en términos de la frecuencia en la provisión del servicio y de las rutas de recolección, así como para asegurar que se dejara la bolsa con el reciclaje a los recicladores, era necesario recuperar el carácter público de la recolección de residuos –en manos privadas por poco más de dos décadas en la ciudad–. Esta medida fue duramente cuestionada por diferentes instancias gubernamentales nacionales, así como por los entes de regulación tarifario y de control a nivel distrital y nacional, entre otras cosas por ir en contra de las orientaciones de política de libre mercado, basadas en la selección de los prestadores de servicios mediante procesos licitatorios. La recuperación del carácter público del servicio de aseo no ha podido ser aplicada en su totalidad e incluso ha debido ceder terreno frente a las presiones antes mencionadas, así como por debilidades en la prestación del servicio. No obstante la administración ha venido corrigiendo y fortaleciendo la prestación pública del servicio de aseo de cara a su extensión a toda la ciudad; y como señal de ello ha ido reduciendo mínimamente la tarifa de aseo para los usuarios del servicio.

Sustitución de vehículos de tracción animal. Este proceso tiene un origen paralelo a las exigencias contenidas en el Auto 275 de 2011. En 2003, el Código Nacional de Tránsito consideró necesario “erradicar” los vehículos de tracción animal de los centros urbanos en Colombia. Tras varias acciones de exigibilidad de derechos por parte de recicladores y otros usuarios de este medio de acarreo, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-355 de 2003 consideró que la carreta de caballo era la herramienta para conseguir el mínimo vital propio y de sus familias, y por ello no podía ser “erradicada”, sino “sustituida” por una herramienta equivalente. Tuvo que pasar una década para que una administración iniciara seriamente este

proceso. En 2012 se consolidaron las cifras censales de los carreteros y se definió que cada persona inscrita y verificada podría recibir, contra la entrega de su carreta y caballo, una compensación equivalente a \$21 millones de pesos colombianos, ya en la modalidad de vehículo motorizado, ya en la modalidad de “plante” para su plan de negocios. A diciembre de 2014, 2800 vehículos habían sido sustituidos.

Convenios con autoridades locales para el desarrollo del proceso de inclusión de los recicladores: Como se describió anteriormente, la UAESP ha desarrollado varios convenios de inversión local con las alcaldías de la ciudad para implementar el proceso de inclusión de los recicladores. Lamentablemente, a la fecha dichos acuerdos han asumido a la localidad como área de prestación de servicios y las consecuencias de ello, antes analizadas, ponen en riesgo no sólo la estabilidad de la cadena de valor del reciclaje, sino que implican la expulsión de los recicladores de sus territorios tradicionales.

Avances en la adquisición de dotación en seguridad industrial para la población recicladora. Con base en una investigación sobre las necesidades de seguridad industrial y salud ocupacional de los recicladores que trabajan en la calle, realizada por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) y Environnement et Développement Association (ENDA, por su sigla en francés) en 2013, la UAESP está diseñando su programa de dotación a recicladores en seguridad industrial, así como un programa de salud ocupacional para esta población.

Pilotaje de rutas de recolección selectiva. Aguas de Bogotá, la empresa pública, administraba 70 rutas selectivas con sus camiones. Se encargaba también de llevar este material a un centro de reciclaje piloto en donde se ha vinculado a una organización de recicladores. Estas rutas eran obligaciones que tuvieron los operadores privados en la licitación de 2002, pero cuyo rendimiento había sido muy pobre durante el periodo de la prestación de servicios (2002-2011). Ahora que han sido retomadas por el operador de aseo público, muchos recicladores manifiestan que han sido desplazados de sus fuentes de material por estas rutas, lo que evidencia una falta de concertación. El gremio reciclador teme que esta tendencia a no concertar el ruteo se convierta en el común denominador del modelo operativo.

3.6 La destitución (y restitución) del actual alcalde por el modelo de manejo de residuos y su operación

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 operadores⁷ 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.

⁷ 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 ahora 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 suscitaron 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.

Aun cuando el alcalde ha permanecido en su cargo, y tiene altas probabilidades de terminar su mandato en diciembre de 2015, estas sanciones y procesos han generado incertidumbre y problemas de gobernabilidad. Ejemplo de ello es el hecho de que cinco funcionarios han pasado ya por la dirección de la UAESP, la entidad encargada de estos temas. La alta rotación en la dirección de esta entidad refleja las tensiones y pugnas que están en juego.

Para la actual administración, 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 hay 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.

4. La replicabilidad de las órdenes de la Corte Constitucional en todos los municipios de Colombia

¿Qué condiciones observa la Corte para definir las acciones afirmativas a nivel nacional? En este punto es fundamental retomar tres aspectos importantes en lo que respecta la aplicabilidad del Auto 275 en los diferentes municipios de Colombia.

Lo primero que hay que reiterar es que la corte entiende a la población recicladora como **sujeto de especial protección del Estado dada su condición de vulnerabilidad y pobreza.**

Si bien esta aproximación se ocupa de los recicladores como sujetos de protección, incorpora también su potencial como agentes de cambio al evidenciar su potencial empresarial, y visibilizar su aporte efectivo a la cadena de valor del reciclaje y a las condiciones sanitarias y ambientales del país.

Algunos aspectos extraídos de los considerandos a propósito de los criterios para establecer la condición de sujetos de especial protección del estado son de utilidad para identificar cómo éstos aplican no sólo para la población recicladora en Bogotá, o Cali, sino para la población recicladora del todo el país.

“De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, [...] un grupo marginado puede estar compuesto por (i) personas que por su condición económica, [...] se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta; (ii) personas que en razón de la situación desventajosa en la que se encuentran, suelen ver limitado el ejercicio y el goce efectivo de sus derechos fundamentales; [...] (iv) población en situación de extrema pobreza, o en condiciones de manifiesta injusticia material y vulneración de la dignidad humana; o (v) un grupo de la población que no está en capacidad de participar del debate público y que, por lo tanto, no tiene voz propia en la adopción de las decisiones políticas que lo afectan [...] comprende no sólo a personas que han sido colocadas en una situación de desventaja por decisiones estatales, políticas públicas o prejuicios sociales, sino además a quienes dadas las condiciones reales en que viven, sin importar la causa, están en una situación de exclusión social, no se han incorporado a las actividades económicas acudiendo a las formas ordinarias para ello o están en la imposibilidad material de acceder a los beneficios de una sociedad organizada” (Auto 268 de 2010 numeral 2.1).

Complementan estas consideraciones con la noción auxiliar de Iris María Young de “grupos oprimidos”, entendidos como *“[...] 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” (ibid).*

Si se revisan detenidamente las cifras referidas a la caracterización de la población recicladora de 22 ciudades de Colombia, se constata que no sólo existen condiciones de pobreza, discriminación y vulnerabilidad al igual que la población recicladora de Bogotá, sino que sus ingresos tienden a disminuir significativamente, lo que significa que, salvaguardando el sesgo que pueda producirse por los costos de vida en cada municipio, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población recicladora tiende a empeorar en la medida en que los municipios disminuyen su índice demográfico.

Según las cifras de la ANR, la unidad productiva recicladora (a veces equiparable a la unidad familiar) gana un promedio de \$312 000⁸ pesos al mes, pero según el *Estudio Nacional de Reciclaje* hay importantes sectores de la población recicladora que están por debajo de este nivel. Por ejemplo, en Bogotá, el 30% no llega a los \$170 000 mensuales, mientras que el 31% de los recicladores en Medellín, el 42% de recicladores en Cali y el 18% en Barranquilla están por debajo de los \$90 000 pesos al mes, para mencionar sólo las ciudades con los mercados más fuertes de recuperación de materiales reciclables. Según el *Estudio Nacional de Reciclaje* el 85% de la población recicladora en el país pertenece a los estratos socioeconómicos 1 y 2, “[...] viviendo en condiciones habitacionales precarias, con bajas coberturas sociales y baja escolaridad” (Aluna Consultores Limitada 2011: 104).

El segundo de los aspectos que define la Corte remite al aporte ambiental y al protagonismo de esta población en la gestión pública de los residuos, aspectos indisolubles, más si se entiende el reciclaje como un componente del servicio público de aseo. La Corte no sólo entiende el giro hacia el aprovechamiento como una acción afirmativa dirigida a una población vulnerable; lo entiende también como un deber de todos y todas para poder ejercer

⁸ El tipo de cambio a julio de 2013 eran \$1800 pesos colombianos por dólar estadounidense.

el derecho a un ambiente sano. La promoción del aprovechamiento y la inclusión de los recicladores en esta actividad se justifican aún más por la relación directa de la labor de los recicladores con dicho derecho.

Como bien expresa el Auto 268 de 2010 en su numeral 2.4.1 “[...] existen otros criterios materiales que justifican que los recicladores sean sujetos de especial protección constitucional, y uno de ellos es la labor ambiental que cumplen, así como el hecho de que la sociedad entera se beneficie de la misma a pesar de que ellos no necesariamente se vean favorecidos o retribuidos por ella”.

Esta situación es homologable en cada uno de los municipios del país; remite a la cantidad significativa de residuos que recupera la población recicladora, y que por tanto, deja de llegar a los sitios de disposición final. El aporte que hacen con esa labor es ambiental y económico, y beneficia no sólo a la sociedad y a las empresas que consumen materiales reciclables, sino también a las administraciones municipales que dejan de transportar y disponer los residuos reciclables que han sido aprovechados.

Para ilustrar la contribución de la población recicladora se pueden tomar las cifras recogidas en el *Estudio Nacional de Reciclaje* para Bogotá, Medellín y Cali.

- En Bogotá, más de 13 000 recicladores evitan que lleguen diariamente al relleno sanitario 1200 toneladas de residuos al relleno, aproximadamente el 19% de lo que llega a dicho relleno.
- En Medellín, 3680 recicladores recuperan 390 toneladas de residuos al día, aproximadamente el 29% de los residuos dispuestos diariamente
- En Cali, 2574 recicladores canalizan a diario 390 toneladas, casi el 17% de los residuos dispuestos diariamente.

Si bien la tasa promedio de recuperación de residuos en Colombia es del 19%, en las ciudades grandes alcanza el 20%, y en 2011 representaban 11 368 222 toneladas de residuos reciclables recuperados. (Solamente se incluyen registros de vidrio, cartón y papel, chatarra y plásticos, así que la cifra puede ser mayor si se incorporan los demás materiales recuperados.)

Por tanto, si se reconoce a) la condición de pobreza y vulnerabilidad de la población recicladora en todos los municipios de Colombia; b) el aporte significativo que hace esta población a la gestión pública de los residuos municipales y c) el aporte económico y ambiental derivado de su trabajo, sólo resta el reconocimiento de sus condiciones actuales, de sus prácticas y lógicas de trabajo puesto que se constituyen como subsistema de recolección, transporte y aprovechamiento existente. A partir de este reconocimiento es posible su cualificación como prestadores formales y exclusivos de estos componentes del servicio público de aseo, en términos semejantes o equivalentes a los definidos en el Auto 275 de 2011; todo lo anterior bajo el entendido de que ***ésta era la fórmula que la Corte definió para desarrollar acciones afirmativas de carácter estructural para esta población en contextos semejantes.***

Lo anterior se conjuga con el necesario empoderamiento de las organizaciones y los colectivos de recicladores en cada municipio, en quienes recae la tarea de velar por el cumplimiento de esta orden constitucional, comenzando por conocer en profundidad los derechos reivindicados, la solución ganada y las exigencias que deben hacerle a las autoridades municipales.

4.1 ¿Cómo se han materializado las órdenes de reconocimiento e inclusión a nivel nacional?

Hay que decir que las órdenes de inclusión, reconocimiento y remuneración de los recicladores provienen del poder judicial, y exigido una armonización normativa que refleje el cambio de paradigma.

Gracias al proceso específico de Bogotá, las instituciones responsables de la regularización del servicio de aseo y del manejo de residuos sólidos han empezado a reflejar orientaciones hacia la recuperación en sus instrumentos normativos.

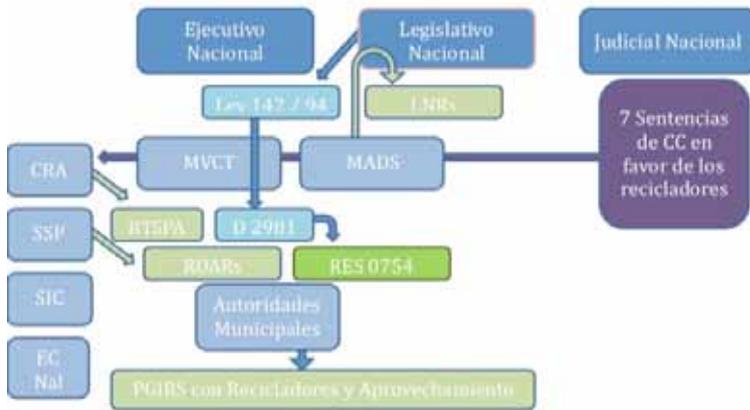
Tanto la institucionalidad, como la normativa afín al servicio de recolección y enterramiento de basuras, se están reorganizando, para tomar en cuenta a los recicladores como parte del engranaje del sistema, tal cómo se puede apreciar en los gráficos siguientes sobre el nuevo marco normativo e institucional del manejo de residuos en Colombia.

GRÁFICO 4: Nuevo Marco institucional del servicio público de aseo



Nota: MVCT (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio); CRA (Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico); MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), SSP (Superintendencia de Servicios Públicos); PGIRS (Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos), EC (En construcción).

Fuente: Elaboración propia



Nota: 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), RSPA (Resolución Tarifaria del Servicio Público de Aseo), D 2981 (Decreto 2981), ROARs (Resoluciones sobre Organizaciones Autorizadas de Recicladores), PGIRS (Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos), LNR (Ley Nacional de Residuos), MADS (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Fuente: Elaboración propia

En particular se destaca el Decreto 2981 de diciembre de 2013 y la Resolución 0754 de 2014, emitidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), encargado de reglamentar el servicio de recolección, transporte y enterramiento de basuras; en esta última se establecen las orientaciones metodológicas para las autoridades municipales, a fin de que elaboren sus Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) de manera participativa y con inclusión de recicladores.

Ambas normativas le exigen a los municipios desarrollar un esquema del servicio público de manejo de residuos, privilegiando sistemas de aprovechamiento y reciclaje. Si antes dichos procesos eran optativos, el nuevo decreto los hace obligatorias al acogerse a la jerarquía de procesos en el manejo de residuos. Los principios rectores del manejo de residuos en orden de importancia son los siguientes:

1. Reducción en el origen
2. Aprovechamiento
3. Disposición final de los residuos generados que no puedan ser aprovechados.

A manera de evidencia de la existencia de un nuevo paradigma, se resaltan dos de varios apartados del decreto.

En el numeral 7 del artículo 82, titulado “Propósitos del aprovechamiento” se establece que se debe “[...] 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”.

En el artículo 88 referido a los instrumentos municipales de planeación del manejo de residuos, el decreto exige la creación de un escenario participativo para la formulación de dichos instrumentos, donde los recicladores y a sus organizaciones deben ser vinculados. Pide además que este instrumento no sea delegado a las empresas prestadoras del servicio de recolección de basuras; y más importante aún, establece que el PGIRS “[...] deberá incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora”.

Siguiendo los aprendizajes de Bogotá, la Resolución 0754 de 2014 traza la ruta metodológica que la autoridad municipal deberá seguir para lograr estos cometidos, incluyendo entre otras acciones:

- Un censo de población recicladora.
- El reconocimiento de las organizaciones, rutas y áreas de trabajo de la población recicladora.
- El desarrollo de un programa para la separación en la fuente, un programa para la inclusión de población recicladora y un programa de aprovechamiento.

WIEGO, de la mano de la ANR, participó en los escenarios de revisión pública de estas dos normativas.

En la sesión de apertura de los diálogos de alto nivel de seguimiento de Río + 20 en septiembre, la entonces ministra de ambiente, Luz Helena Sarmiento, informó que dicho ministerio, junto con el Ministerio de Vivienda, estaban trabajando en la revisión del modelo de manejo de residuos de Bogotá “para saber dónde hay que fortalecerlo y cómo se puede reproducir en otras regiones”.

Este escenario se ha formalizado desde mediados de 2014; se trata de la Alianza para el Reciclaje Inclusivo, un acuerdo entre el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), el Ministerio de Trabajo (MT), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT), la ANR, la Fundación Avina y la Fundación Cempre “[...] con el fin de articular esfuerzos tendientes a fomentar estrategias para el fortalecimiento de la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos de la población recicladora de oficio en el país”.

Este escenario parece indicar que la balanza del modelo de manejo de residuos de transporte y enterramiento tendría que ceder ante los modelos de aprovechamiento y reciclaje con reconocimiento y remuneración de población recicladora.

5. Conclusiones

Si fuera necesario identificar los aportes y aprendizajes más significativos de este proceso, éstos serían sin duda los siguientes: por un lado, la transformación de los paradigmas relativos al reconocimiento de sectores informales como potenciales gestores de bienes y servicios públicos; y por otro el reconocimiento específico de la población recicladora como parte de la solución, dentro de un sistema de manejo de residuos que privilegia el aprovechamiento sobre la producción, el transporte y el enterramiento de basuras. Dicho reconocimiento, materializado en la promoción organizacional y empresarial, así como en una remuneración adecuada, se transforman en una medida “estructural” para que los sectores en la economía informal, como el de los recicladores, superen sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo, el caso de Bogotá ejemplifica las tensiones y contradicciones de semejante reto. La materialización de las órdenes constitucionales en programas y proyectos de política pública debe responder

primero a preguntas que evidencian la existencia de múltiples concepciones disciplinares e ideológicas, así como múltiples intereses en conflicto.

¿Qué significa “formalizar”?

Esta pregunta es tan compleja como la misma concepción de economía informal. Para efectos del caso Bogotano, la Corte Constitucional enfrentó una disyuntiva: afianzar el reconocimiento de la población recicladora en tanto proveedores de servicios públicos o validar la lógica de mercado establecida en la Ley 142 de 1994.

La primera opción abarca los recursos jurisprudenciales que permitían el reconocimiento de un sector informal cuya labor (recolección y transporte de residuos) significaba desde sus orígenes la provisión de un servicio público, y que conllevaba a externalidades públicas positivas, incluyendo los beneficios económicos relacionados con los ahorros al sistema de disposición final, así como los beneficios ambientales gozados por toda la sociedad derivados de la recuperación y inserción de materiales reciclables al ciclo de producción industrial. La segunda opción era la relativa a la lógica de mercado que desde la Ley 142 de 1994 ha regido sobre la provisión de servicios públicos, en la que se ha dado prioridad a la figura de empresas por acciones para la prestación del servicio público de recolección y disposición final de residuos.

La introducción de una perspectiva de derechos permitió desarrollar la figura específica de acciones afirmativas para la población recicladora y resolver la tensión entre estas dos opciones tensión. Las acciones afirmativas están definidas en la sentencia T-724 de 2003 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” (T-724, Numeral 7).

Sin embargo, una cuestión aún no resuelta se remite a las cargas y deberes que recaen sobre la población recicladora al ser reconocidos como prestadores del servicio de aseo en su componente de recolección y transporte de residuos reciclables. Pese a que la Corte Constitucional reconoce el potencial empresarial y el aporte a la cadena de valor por parte de los recicladores, el que se les mire como sujetos de especial protección, sumado a una cultura política delegativa y una actitud asistencialista por parte de amplios sectores de población recicladora (productos históricos del lugar que la sociedad misma les ha dado), ha hecho que muchos recicladores aún no se perciban como agentes de cambio o como parte de la solución pública del manejo de residuos y que otros esperen soluciones “mágicas” provenientes de las administraciones municipales.

Para apoyar a la población recicladora, la Corte le ordenó al Distrito Capital y, por ende, a todas las autoridades municipales de Colombia, que desarrollara una serie de medidas integrales que permitieran que la población recicladora, un grupo en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, y por ello sujeto de especial protección del Estado, pudiera participar de la gestión pública de los residuos “en condiciones reales de igualdad”. En efecto, el fortalecimiento organizacional y material, la participación en la provisión de servicios, así como la remuneración por sus servicios se convierten en medios para superar de manera sostenible las condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo, competir con empresas por acciones, de gran capital y multinacionales, es lo que describe un viejo adagio popular como “pelea de burro amarrado contra tigre”. Por ello la Corte Constitucional hizo uso de dos figuras interesantes para evitar semejante situación. Por un lado, retomó la modalidad de “Organización autorizada” –una figura organizativa prevista por la constitución colombiana en aquellos casos en donde las comunidades se organizan para prestar servicios públicos–, y advirtió en la sentencia C-741 de 2003 que no por ser de naturaleza privada (empresa por acciones) una persona prestadora de servicios era eficiente; de la misma manera, no por ser de carácter solidario (organizaciones de economía solidaria) la persona prestadora de servicios era ineficiente.

La Corte también aseguró que la población recicladora tuviera un trato preferencial al denominarlos “depositarios naturales del servicio de aprovechamiento” y al solicitar que sus componentes “[...] sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización” (Auto 275). Opiniones en contra de esta medida afirman que ésta es una flagrante violación al derecho de libre competencia consignado en la Constitución.

A esto se antepone el argumento de la Corte de que las acciones afirmativas son cargas y responsabilidad de los gobiernos, pero también son responsabilidad y cargas para toda la sociedad, sobre todo en razón de los beneficios que reciben de la labor de la población recicladora. Con ello, la Corte también busca evitar la falsa colisión de derechos, utilizada por algunos gobiernos municipales para postergar, o relativizar, la inclusión de los recicladores, los cuales argumentan que el modelo de recolección, transporte y enterramiento de residuos asegura limpieza en el área, beneficiando a todos los ciudadanos, y que ello debería primar sobre el derecho de los recicladores a tener acceso al material reciclable.

El caso de la ciudad de Bogotá ha permitido poner sobre la mesa otro debate, en el que WIEGO ha sido pionero, sobre la línea que aparentemente separa el trabajo en la economía informal del trabajo en la economía formal. Lamentablemente, para muchos funcionarios públicos de esta administración, la formalización de la población recicladora consiste en la configuración de una relación contractual formal que les permita beneficiarse de un salario oficial, de las políticas laborales y de seguridad social.

Ello supone dos situaciones problemáticas:

1. El desconocimiento de las lógicas propias del reciclaje popular, su situación actual, sus prácticas socioculturales, territoriales y organizativas; de la lógica económica y los actores de la cadena productiva en la que participan, así como los vínculos entre la economía formal y la informal que existen en la cadena de valor del aprovechamiento.
2. La preevalencia del esquema empleado-empleador/dueño-trabajadores, que desconoce las lógicas redistributivas a las que le apuesta la economía solidaria, y desconoce la realidad de la lógica económica que ha regido la cadena de valor del reciclaje.

Por ello, la Administración de Bogotá, en su primera versión del plan de Inclusión propuso sustituir la cadena de valor del aprovechamiento, implantando bodegas públicas, y centros de transformación industriales, que desconocían no sólo a las más de 1500 bodegas de acopio, las industrias a nivel nacional y regional del reciclaje que existen, sino al mismo mercado regional, el cual no entiende de límites administrativos para fijar sus precios, y sin embargo puede representar la inviabilidad financiera de cualquiera de estas iniciativas.

De igual manera, pretendió crear organizaciones autorizadas nuevas, desconociendo las ya existentes, y desconociendo las prácticas organizativas de los recicladores, lo cual puede resultar en la inviabilidad operativa del sistema.

Si bien estas pretensiones han disminuido en escala, no han desaparecido, y están latentes en resoluciones e instrumentos de planificación presentados recientemente.

Esta situación reproduce las fallas estructurales tipificadas por Scheinberg (2012) cuando se refería a la reproducción de modelos de reciclaje municipalizados en países de ingreso medio y bajo. 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:

1. 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;
2. 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

3. 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. “[...] En el Reciclaje Inclusivo se mantiene el control de la cadena de valor privada sobre la valorización de materiales reciclables y desechos orgánicos, pero también se vincula a los municipios como facilitadores de la actividad. Estos municipios reconocen, aprecian, autorizan, y toman el crédito de la ‘buenas practicas’ de la cadena de valor privada, y a cambio obtienen el beneficio continuo de una menor cantidad de residuos gestionados en el sistema de manejo formal, así como el aumento de las externalidades ambientales y económicas positivas de la valorización de residuos hechas por el sector privado (Scheinberg 2012: 20).

La Corte Constitucional presenta en su Auto 268 de 2010 y en la Sentencia T-291 de 2009 dos argumentos fundamentales para dar solución a esta tensión: “los recicladores tienen el derecho a ser empresarios de los residuos, no sólo empleados; y por ello antes que una relación empleador-empleado individualizada, se propone la figura organizativa de naturaleza solidaria, se trata de organizaciones de economía solidaria con carácter redistributivo en su interior, en donde sus miembros son empelados y a la vez dueños, en lugar de empresas por acciones bajo una relación dueño-empelado, o la propiedad mediada por el aporte individual.

El reto no puede ser mayor. Por un lado significa que el proceso de formalización debe partir del reconocimiento de lo que existe, de las prácticas socioeconómicas de la población recicladora, de sus lógicas de territorialización, de sus formas organizativas actuales, y desarrollarse en relación a ellas. Significa introducir nuevas competencias, nuevas prácticas y potencializar algunas de las existentes. Y por otro, significa el reconocimiento minucioso de la lógica económica del reciclaje para fortalecer la sostenibilidad de las medidas de inclusión de la población recicladora y su formalización, y el papel del Estado en este proceso.

¿Cómo realizar la formalización y cuánto tiempo debe durar el proceso de formalización?

Alguien de esta administración comentó, al referirse a las metas del plan de inclusión de la población recicladora, que los tiempos de la política eran diferentes a los tiempos de los procesos sociales. Quizás se refería a los cuatro años de gobierno en que se debían resolver mediante programas y proyectos los problemas públicos, mientras que en la realidad la solución de dichos problemas podría tardar más de una década. O quizás a que el ejercicio político se hacía también mediante grandes anuncios, contenidos en discursos y metas de planeación, a través de los cuales se iban creando realidades de cambio en el imaginario social, que a su vez pueden cosecharse electoralmente más adelante.

Los anuncios y metas del plan de inclusión pretenden resolver este tema en menos de tres años. Sin embargo, los tiempos y los medios para lograr la formalización de la población recicladora incluidos en el plan de inclusión, y ahora en el Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos de 2013, no toman en cuenta la realidad de los procesos sociales ni económicos de la población recicladora y de la cadena de valor del reciclaje.

La formalización de los recicladores independientes (que constituyen, según el censo de recicladores, más del 70% de la población recicladora) no es algo que se logrará a través de talleres de cooperativismo. Introducir la lógica de trabajo en equipo y las prácticas de la economía solidaria supone superar lógicas de individualismo y competencia propias de esta labor en calle (Parra 1999). Por ello, los procesos organizativos que han surgido a pesar del individualismo y la competencia, y que operan desde hace más de 20 años, tienen mucho que enseñar en términos de cómo se organiza, autorregula y colectiva sus intereses esta población.

Así pues, el proceso de formalización debe iniciar por el reconocimiento de los procesos organizativos de esta población preexistentes, así como las lógicas económicas que rigen la labor del reciclaje.

Por el contrario, en la ausencia del conocimiento adecuado y de una comprensión de los subprocesos económicos que rigen la cadena de valor del aprovechamiento, la sustitución de los eslabones y los procesos

de la cadena de valor pueden llevar a lo que se conoce popularmente como “elefantes blancos”; es decir grandes inversiones no sostenibles, que lejos de facilitar la inclusión de los recicladores, generarían una ruptura y enfrentamiento entre los actores (recicladores, intermediarios, industriales del reciclaje).

Es preciso que esta administración mapee la realidad del mercado de material reciclable que opera transnacionalmente, el cual se superpone a las medidas distritales en la materia. Esto es particularmente importante en lo referente a la creación de bodegas públicas y de parques de transformación de materiales reciclables. Desarrollar estas facilidades sin el previo reconocimiento de las dimensiones del mercado manejado por grandes industrias de transformación de materiales reciclables nacionales y regionales, podría minar su viabilidad misma.

Como se puede apreciar, este debate lleva a la discusión sobre el modelo de aprovechamiento y la modalidad de persona prestadora de servicios públicos.

¿Cuál es el modelo ideal para la inclusión social de la población recicladora y la adecuada prestación del servicio público de aseo?

No existe una respuesta única. Ciudades como Diadema o Belo Horizonte en Brasil, Pune en la India o Buenos Aires en Argentina han desarrollado sus propios modelos inclusivos de manejo de residuos. Anne Scheinberg (2012) insta a que en los contextos como el bogotano se desarrolle un modelo de reciclaje inclusivo propio basado en las siguientes consideraciones:

- Es necesario introducir desincentivos (sobre todo financieros) a los sistemas de disposición final o eliminación, y promover en su lugar alternativas de aprovechamiento.
- El caso Bogotano coincide quizás con lo que ella denominó “modelo inclusivo de materias primas”. Aquí los actores de la cadena de valor recogen materiales reciclables, los valorizan, y por supuesto se quedan con los ingresos. Los modelos de materias primas, dejan a la cadena de valor a cargo de la valorización, y alientan a las autoridades locales para compartir los riesgos y reclamar los créditos y beneficios clave. (Scheinberg 2012: 22).
- Por ello el reconocimiento de la cadena de valor existente y sus lógicas sería un prerrequisito ineludible.

De la experiencia en Bogotá, se presentan a continuación algunos puntos fundamentales para la implementación de un modelo inclusivo. Éstos son el resultado del debate y reflexiones de muchos actores, entre ellos la ARB, los miembros del equipo de reciclaje de WIEGO, las organizaciones de intermediarios, profesionales de distintas disciplinas congregados en entidades de apoyo a los recicladores, las consideraciones de la Corte Constitucional en sus documentos de soporte técnico de las sentencias y autos, y funcionarios públicos.

- Reconocimiento de la realidad socioeconómica y de las prácticas socioculturales y organizativas de la población recicladora
- Promoción de formas organizativas de economía solidaria
- Armonización con los sistemas de recolección y disposición final de residuos
- Armonización normativa desde una perspectiva de derechos, que permita el desarrollo del modelo inclusivo.
- Reconocimiento y caracterización del universo de la población recicladora en el municipio
- Reconocimiento de la lógica económica y de los subprocesos productivos de la labor de los recicladores, así como de la cadena de valor del aprovechamiento
- Gradualidad como principio que acompañe los procesos de formalización, y programas y proyectos con garantía de continuidad en el mediano y largo plazo, sobre todo en lo que se refiere a los procesos de fomento organizativo y de promoción de la separación en la fuente

- Respeto por la territorialidad de la población recicladora
- Concertación del modelo operativo con la población recicladora
- Mecanismos seguros de remuneración del servicio prestado por la población recicladora

A manera de conclusión de este documento, y desde una perspectiva de derecho comparado, es posible afirmar que en todo contexto en donde exista población recicladora de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, y un sistema formal de recolección de residuos y de disposición final (público o en concesión), el reconocimiento, la cualificación y la remuneración de la población recicladora por su aporte a la gestión pública de los residuos es una forma de aportar estructuralmente a la superación de sus condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

6. Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2012a. *Decreto Distrital 564 de 2012*.

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2012b. *Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016*. Bogotá: Imprenta Distrital, Alcaldía Mayor.

Aluna Consultores Limitada. 2011. *Informe Condensado, Estudio Nacional de Reciclaje*. Inédito. Julio.

Coca, Martha. 1998. *La sublevación de los imaginarios, los habitantes de Bosa frente a los comuneros*. Tesis de grado de antropología. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Comisión de Regulación de Acueductos y Saneamiento Básico.

Resolución 151 de 2001

Resoluciones 351 y 352 de 2005

Resolución 643 de 2013

Congreso de la República de Colombia.

Ley 142 de 1994

Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia T-724 de 2003

Sentencia C 355 de 2003

Sentencia T-291 de 2009

Auto 268 de 2010

Auto 275 de 2011

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2013. *Pobreza Monetaria 2011*. Resultados de la Encuesta DANE - ALCALDIA MAYOR consolidado 2011. Disponible en: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_bogota_2011.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2012. *Pobreza en Colombia*. Oficina de Prensa: Bogotá DC: DANE. 17 de mayo.

Fernández, Lucía y Federico Parra. 2012. “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, Lucía Fernández, Federico Parra, Arbind Singh y Caroline Skinner. *Urban Informal Workers: Representative Voice & Economic Rights*. Background paper for the World Development Report 2013, World Bank.

González J., I. Florian, M. Bello, A. Gómez, L. Monroy, R. Quevedo, N. Usme, F. Parra, V. Córdoba, y V. Palacio. 2012. *Aportes para la construcción de la política Basura Cero – Bogotá Humana*. Bogotá: Imprenta Distrital, Alcaldía Mayor.

Parra, Federico. 1999. *El Recicloscopio, un instrumento para ver el trabajo de personas invisibles*. Tesis de grado para optar por el título de Antropólogo, Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Junio de 1998 a Julio de 1999

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. & B. Marquardt. *Quince años de la política ambiental en Colombia*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia, pp. 133-162.

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.

Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (eds.). 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Westview Point, Boulder.

Scheinberg, Anne, 2012. *Informal Sector Integration and High Performance Recycling: Evidence from 20 Cities*. WIEGO Working Paper (Urban Policies) Núm.23. Manchester: WIEGO.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). 2012a. *Plan de Inclusión de Población Recicladora en Bogotá*. Inédito.

Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP). 2012b. *Campaña de Separación en la fuente. Programa Basura cero*. Disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/2012-01-04-20-46-15/2012-07-16-16-44-18/basura-cero>.

Universidad Distrital Francisco José de Caldas-Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. 2012. *Informe Final. Presentación oral de los resultados del Censo de Recicladores*. Bogotá: Bogotá Humana 2012. Inédito.

Young, Iris María. 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

Wilson, David C. 2007. Development Drivers for Waste Management. *Waste Management and Research* 25: 198-207

Acerca de WIEGO:

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando es una red global enfocada en garantizar los medios de sustento de las trabajadoras y los trabajadores pobres, especialmente de las mujeres, en la economía informal. Creemos que todo trabajador debe tener los mismos derechos y oportunidades económicas. WIEGO crea cambios al desarrollar las capacidades de las organizaciones de trabajadores en la economía informal, al aumentar la base de conocimientos, y al incidir en las políticas locales, nacionales e internacionales.

Visite: www.wiego.org.



Mujeres en Empleo Informal:
Globalizando y Organizando