



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

reflepol@bumanga.unab.edu.co

Universidad Autónoma de Bucaramanga
Colombia

Valdés Serrano, Ernesto

Estudio exploratorio en torno a las potencialidades de los recicladores de oficio para la construcción de nueva política pública con inclusión social en el sistema de aseo en Bogotá D. C. (Colombia)

Reflexión Política, vol. 18, núm. 35, junio, 2016, pp. 98-113

Universidad Autónoma de Bucaramanga
Bucaramanga, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11046399009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Exploratory study concerning the potentialities of recycling workers for the constructing new public policy with social inclusion in the system of cleaning in Bogotá, D.C. (Colombia)

Sumario:

Introducción. Metodología del estudio. Los recicladores de oficio en la cadena productiva del reciclaje en Bogotá. Novedades en política pública para la prestación de servicios de aseo entre los años 2012 y 2014. La nueva reglamentación en lo nacional en el año 2013 para el servicio público de aseo. Resultados de la exploración realizada. Discusión: Análisis del discurso acerca de la nueva política pública de aseo en Bogotá. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen:

Este artículo presenta resultados de investigación acerca de las potencialidades de los recicladores de oficio, organizados en su ejercicio político para promover el reconocimiento constitucional de sus derechos al interior del sistema público de aseo en Bogotá, D.C. Se muestra que este ejercicio ha sido activo y es imprescindible en Colombia para que un grupo social acceda a posibilidades concretas de inclusión; en este caso, ser reconocido en el sistema público de aseo municipal prestando los servicios de aprovechamiento de residuos. Así, se argumenta y concluye que este proceso específico de cambio de la política pública en Bogotá, D.C., entre los años 2012 y 2014, revela complejidad por los diferentes actores que afecta y aún no resuelve retos como los de contribuir a transformar a las organizaciones de recicladores en prestadores exclusivos de este servicio público, bajo formas de economía solidaria.

Palabras Claves: Política pública, inclusión social, economía social y solidaria, sistema de aseo municipal, trabajadores de reciclaje.

Abstract:

This article presents results of research about the potential of recycler trade, organized in its political exercise to promote the constitutional recognition of their rights within the public cleanliness system in Bogotá, D.C. It is shown that this exercise has been active in Colombia and it is imperative that a social group access to specific possibilities for inclusion; in this case, it is recognized in the public system providing municipal cleaning services to use of waste. Thus, it is argued and concluded that this specific process of change public policy in Bogotá, D.C., between 2012 and 2014, it reveals complexity by different actors who affect and still not solve challenges such as help transform organizations exclusive recyclers in this public service providers, taking into account forms of solidarity economy.

Keywords: Public policy, social inclusion, social economy, municipal garbage system, recycling workers.

Artículo: Recibido el 24 de Agosto de 2015 y aprobado el 30 de enero de 2016

Ernesto Valdés Serrano. Magíster en Educación- Pontificia Universidad Javeriana. Administrador de Empresas- Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Docente de la Universidad Piloto de Colombia.

Correos electrónicos: ernesto-valdes@unipiloto.edu.co; ernestovaldes58@yahoo.es



Estudio exploratorio en torno a las potencialidades de los recicladores de oficio para la construcción de nueva política pública con inclusión social en el sistema de aseo en Bogotá D. C. (Colombia)

Ernesto Valdés Serrano

Introducción

En la trayectoria de acción colectiva de los recicladores (o recuperadores de basura con fines de reciclaje) durante la última década, es muy importante destacar el hito que desempeña el Auto 275 de diciembre 19 de 2011 expedido por la Corte Constitucional, porque puede interpretarse como una base jurídica esencial para impulsar un giro de la política pública en el manejo de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá, D.C. y en el país, al ordenar el reconocimiento legal y material de la prestación de los servicios de aprovechamiento que efectúan los recicladores de oficio en el sistema público de aseo urbano¹. Por tanto, de forma concreta conduce a ordenar el cumplimiento de autos y sentencias anteriormente proferidas por ese máximo organismo judicial, que implicaron la exigencia que la administración de Bogotá, Distrito Capital garantice el desarrollo de acciones afirmativas a favor de esta población trabajadora² y no los desconozca en la contratación de servicios públicos de aseo y las decisiones del manejo de residuos sólidos (Parra, 2015). Lo anterior se basa en el reconocimiento de la Corte Constitucional de la población recicladora de oficio como **“sujeto de especial protección del Estado dada su condición de vulnerabilidad y pobreza”** (Parra, 2015, p. 20).

Este Auto 275 responde a las acciones judiciales de los recicladores – específicamente de la Asociación de Recicladores de Bogotá, ARB – y de forma contundente “...declara el incumplimiento por parte de la UAESP³ de las órdenes conferidas en la sentencia T-724 de 2003 y de 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...”. (Parra, 2015, p. 11). Concretamente conduce a la protección constitucional y exige

1 Conforme al Decreto Nacional 2981 de 2013, artículo 2, la actividad de Aprovechamiento se delimita así: “Es la actividad complementaria del servicio público de aseo que comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento o hasta la planta de aprovechamiento, así como su clasificación y pesaje.” Igualmente, siguiendo este Decreto y la ley 142 de 1994 en su artículo 14.24, modificado por el artículo 1 de Ley 689 de 2001, define el servicio público de aseo como: “El servicio de recolección municipal de residuos principalmente sólidos”. Dicha ley también se aplica a esta actividad complementaria.

2 La Corte Constitucional define en su Sentencia T- 724 de 2003 lo siguiente: “7. Por acciones afirmativas se entiende 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”. Tomado de: IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE. La adopción de acciones afirmativas en procesos licitatorios para garantizar la participación de grupos marginados o discriminados.

3 UAESP: Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, cuya misión es: “Somos una entidad que garantiza a la población de Bogotá la prestación de servicios integrales de aseo, alumbrado público y servicios funerarios en los equipamientos del Distrito Capital, en condiciones dignas e incluyentes, contribuyendo en la construcción de una Bogotá humana con sostenibilidad ambiental. (Fuente: Resolución 172 de 2013).” Consultado en: http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_content&view=article&id=20&Itemid=36

que el Estado garantice las condiciones de política pública para que la población recicladora de oficio sea reconocida plenamente en la prestación de los servicios de aprovechamiento en el sistema público de aseo de la ciudad para cambiar sus condiciones en que sobreviven. Esta protección también va a responder al reconocimiento que hizo en el pasado la Corte Constitucional del papel positivo que desempeña ambientalmente la población recicladora, porque prolonga la vida útil de los rellenos sanitarios, entre otros beneficios colectivos que genera⁴.

Posteriormente, este Auto – junto con otras sentencias de la Corte en la última década – tácitamente crea las condiciones para la expedición del Decreto nacional 2981 de diciembre de 2013 por parte de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio; Decreto que hace explícita la obligación de los municipios y distritos de incluir la participación de los recicladores de oficio en la formulación, actualización e implementación de Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (PGIRS), de promover su formalización para ejercer la actividad de aprovechamiento y de adoptar acciones afirmativas a favor de esta población.

No obstante este gran logro de orden judicial y la expedición del Decreto mencionado, surge la pregunta en torno a las capacidades de las organizaciones de recicladores para aprovechar este avance formal (judicial) promoviendo una agenda en los gobiernos municipales por la inclusión efectiva donde tienen presencia colectiva activa.

De otro modo, se parte de la premisa que los trabajadores en condiciones de informalidad a nivel urbano – como los recicladores – requieren para su reconocimiento efectivo en términos de derechos laborales y sociales, activar la construcción de un espacio de participación ante el Estado para realizar acuerdos en pro de la modificación integral de las políticas públicas (nacionales y distritales) y llevar al cambio progresivo de las condiciones materiales y de trabajo de estos grupos. Lo anterior se asume

así, porque se considera que sin este desarrollo institucional concertado, no será posible superar las resistencias de otros sectores de la sociedad (enmarcados en la cadena económica del reciclaje) que se pueden ver afectados por estos reconocimientos que se demandan al Estado. No basta, por tanto, la expedición de órdenes constitucionales y otras normativas vinculadas para cambiar las condiciones que mantienen en la exclusión social a los recicladores⁵, cuando precisamente estas realidades obedecen históricamente en gran medida a los efectos de un conjunto de políticas públicas y de fuerzas económicas, que se traducen – por su alto grado de articulación – en un modelo de servicio público de aseo que favorece predominantemente a unos grupos de la sociedad (en detrimento de otros).

En este sentido, se asume, por un lado, que las políticas públicas vigentes no son neutras y mucho menos carentes de raíces institucionales y sociales como para facilitar el cambio rápido del modelo y con eso de las condiciones de trabajo y de vida de los grupos que agencian la inclusión (laboral y social); y por otro lado, que sí bien las órdenes que ha proferido la Corte Constitucional ponen en cuestionamiento esas políticas y revelan a la vez el potencial de las organizaciones de recicladores para actuar colectivamente y en el nivel de lo judicial, este mandato no es suficiente para garantizar que los actores gubernamentales responsables de elaborar la agenda para desarrollar y aplicar la normatividad en relación con el sistema de aseo urbano, promuevan efectivamente la inclusión demandada a nivel municipal.

Por consiguiente, fue necesario indagar elementos acerca de la interacción entre estos actores sociales y el Estado para descifrar finalmente alternativas del posible desarrollo institucional que los favorecería para su inclusión social en el mediano y largo plazo, creando de paso mejores condiciones para forjar organizaciones económicas que respondan al reto de asumir en grandes escalas (productivas) los servicios de aprovechamiento (de residuos) y de mejorar el nivel de remuneración del trabajo, facilitando a la par el acceso a la protección

4 Ver al respecto: Corte Constitucional. Auto 268 de 2010. 2.1 Los recicladores, sujetos de especial protección constitucional.

5 Siguiendo a Castel (2010, p. 257), cuando se habla de “exclusión” hay que evitar caer en la falta de especificidad y por tanto en que se use esta noción para toda situación que aparentemente sufra una población que no tiene todas las garantías sociales para su existencia. Por eso, para esta población de los recicladores en Bogotá, se asume por ahora la exclusión de estas maneras: Una, en lo referente a lo laboral porque al no ser parte formal y real del sistema público de aseo municipal, tampoco facilita al menos aspirar a ser beneficiarios de la protección que el Código Sustantivo del Trabajo otorga a todos los trabajadores asalariados (incluyendo lo del régimen de salud, pensiones y riesgos ocupacionales o laborales); dos, en lo referente a la garantía de derechos sociales, porque bajo las condiciones de trabajo informal o no reconocido por ese sistema, tampoco siempre disponen de condiciones institucionales para el acceso igualitario a servicios de salud, educación y/o posibilidades de vivienda digna, entre otros bienes fundamentales que la Constitución Política consigna para cualquier ciudadano y trabajador colombiano. Y un tercer sentido de exclusión – no menos importante – también puede derivarse mediante el análisis realizado a la información recolectada, cuando esta población recicladora organizada percibe que la política pública no le da oportunidades concretas para incorporarse de manera real al sistema de aseo, como empresarios para la prestación de servicios en la actividad del Aprovechamiento.



social del reciclador como trabajador. Al respecto, se parte de la premisa que: “[...] las políticas públicas [pueden entenderse como] instituciones creadas por estructuras de poder y se imponen como directrices para abordar las prioridades de la agenda pública” (Eslava, 2008, p. 7). En esto juegan o intervienen los intereses de distintos actores relacionados con las mismas para producir las decisiones (o que se perciben como afectados) y, a la vez, la agenda pública “...puede tener un carácter impositivo y, a través de diversos mecanismos de persuasión, fundamentar la pertinencia de directrices que no siempre coinciden con las preferencias ciudadanas” (Eslava, 2011, p. 33).

Sin embargo, si bien se asume que el Estado ya no es el único actor central para definir e implementar una agenda de política pública, sino que la participación ciudadana es fundamental e incluso la de los actores relacionados directamente con la esfera de los mercados (Cuervo, 2009), de todas formas éste trata de crear y comunicar a la sociedad una única representación de la política, como acción gubernamental necesaria y la búsqueda de legitimidad social. Esto a la vez es la base para que otros actores que se perciben afectados o implicados con esta acción y sus efectos, la controvertan y disputen mediante la construcción de sus propias representaciones de lo que significa participar en la vida pública de un territorio o de hacer política según sus intereses (Quiceno, 2006)⁶.

Por eso, ante la posibilidad de un giro de la política pública en aseo a nivel urbano, la pregunta principal que se asume responder en este escrito es: ¿Cuáles son las expresiones o muestras de potencialidades en el ejercicio político de las organizaciones de recicladores de oficio para promover efectivamente este reconocimiento constitucional al interior del sistema público de aseo en Bogotá, D.C.? Y dentro de esas muestras de ejercicio político de dicha población, también surge la pregunta: ¿Qué elementos se están construyendo o proponiendo para conducir a que la política pública favorezca la posibilidad de desarrollar organizaciones económicas por parte de los recicladores de oficio en concordancia con los requerimientos ambientales del Distrito Capital, incorporando progresivamente el aprovechamiento de residuos como eje del sistema de aseo público?

Con base en lo anteriormente señalado, la resolución de las preguntas formuladas tiene el siguiente orden: 1º. Descripción de la cadena productiva del reciclaje que ha afectado crónicamente las condiciones de vida de la población recicladora de oficio y amenazas que se perciben en la misma; 2º. Descripción de los cambios recientes en la política pública de Bogotá y a nivel nacional de los servicios de aseo en función de incluir a los recicladores de oficio; y 3º. Síntesis y análisis de los discursos que dan muestras de capacidades o potencialidades de las organizaciones de recicladores para promover el desarrollo de una agenda con acciones concertadas a nivel del Distrito Capital, que conduzcan a su inclusión efectiva en el sistema de aseo público.

Metodología del estudio

Para desarrollar este estudio exploratorio y descriptivo, se adoptó una metodología con estrategia cualitativa, reconociendo para eso las perspectivas de algunos actores o representantes de organizaciones de recicladores de Bogotá, D.C., en torno a aspectos como la política pública de aseo en desarrollo en Bogotá y la competencia económica por residuos sólidos con potencial de reciclaje. Conocimiento que se considera relevante por el autor, debido a la amplia trayectoria y compenetración de estos trabajadores que ocupan posiciones directivas o de líderes, respecto a las causas de las constantes dificultades afrontadas en materia laboral y de calidad de vida en relación con estos factores externos.

Para el acceso a información, la muestra adoptada de organizaciones de recicladores fue no probabilística, conforme a las posibilidades de contacto y entrevista con apoyo de la organización no gubernamental ENDA América Latina- Colombia, con sede en Bogotá, D.C. En síntesis, las técnicas de recolección de información aplicadas fueron:

- Entrevistas semiestructuradas a cuatro representantes o directivos de organizaciones que operan en localidad de Suba, centradas en recoger apreciaciones sobre lo anotado, entre otros temas. Igualmente, una entrevista a un promotor social de ENDA para explorar aspectos similares de otra organización importante de

⁶ Según Quiceno (2006, p. 82): “Cuando el Estado, habla, escribe o se comunica nos trata de enseñar lo que es para él la política. Esta enseñanza identifica, por un lado, al Estado con el poder y, por el otro, la comunicación con lo público. Cuando el Estado escribe, identifica escribir con hablar y con comunicar. Por esta vía unifica el sujeto interlocutor con la vida, que puede ser la de uno mismo, la del otro o la vida general de todos. En todas estas expresiones, actos y acciones, el Estado generaliza, universaliza y produce grandes identificaciones y unificaciones que borran las diferencias entre todos y entre las cosas...”.

recicladores que funciona en la localidad de Kennedy (Bogotá).

- Notas de 5 reuniones del Observatorio de política pública de manejo de residuos de la organización ENDA, con la participación de Federico Parra, Coordinador Regional para América Latina del sector de reciclaje de la red “Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando” (WIEGO, por su sigla en inglés)⁷ y en algunas ocasiones con la de representantes de organizaciones de recicladores de oficio y otros invitados; eventos centrados especialmente en conocer y analizar las novedades de la política pública en esta materia a nivel nacional y de Bogotá.
- Análisis de videoconferencias UAESP de reuniones (presididas por esa Unidad) de la Mesa Distrital de recicladores de oficio realizadas en abril 22 y 27, mayo 7 y 29 y junio 9 del 2015, publicados en Internet (en: www.youtube.com).
- Análisis de documentos como Autos y Sentencias de la Corte Constitucional, leyes y decretos nacionales y distritales y otros actos expedidos por la UAESP en relación con la formulación e implementación del Programa Basura Cero.

Todo lo anterior posibilitó describir los elementos más relevantes en cuanto a novedades en la política pública para la prestación de servicios de aseo a nivel de Bogotá, D.C. y extraer las categorías que se ponen en discusión para dar respuesta a las preguntas formuladas inicialmente. Como parte de eso, se extraen un conjunto de representaciones que, organizadas por el autor, constituyen la base argumental de las organizaciones de recicladores para reclamar derechos laborales y sociales fundamentales.⁸

Los recicladores de oficio en la cadena productiva del reciclaje en Bogotá.

Esta cadena se compone por las fuentes de residuos (como papel, cartón, plásticos, vidrio, metales, etc. que generan comercio, familias y planteles educativos, entre otras entidades), los recuperadores (recicladores) de los mismos, que

los clasifican y comercializan con intermediarios pequeños y grandes (denominados bodegueros) y de allí pasan a las industrias transformadoras (Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., DANE y OEI, 2004).⁹ En este ciclo se reconoce que el reciclador de oficio es quien menos gana en esta cadena porque no tiene el poder para fijar precios a los compradores usuales, ni condiciones de operación adecuadas para manejar grandes volúmenes de residuos que le posibilite obtener eficiencias (vía economías de escala) y por ende ingresos para satisfacer sus necesidades básicas. En ese sentido, su papel en la cadena aunque es transcendental tanto para la industria como para el medio ambiente, en la práctica se convierte en sólo una fuente de subsistencia que no es reconocida socialmente ni protegida y remunerada por el Estado.¹⁰

Bajo este marco, a continuación se anotan los aspectos extraídos como representaciones de los entrevistados y de las otras fuentes consultadas en torno a las organizaciones de recicladores en Bogotá, que implican sentido de amenaza, competencia o continua disputa en la labor del reciclador de oficio y el acceso a los residuos sólidos:

- Los operadores del Distrito Capital, como Aguas de Bogotá (empresa pública distrital de aseo creada en el año 2012), porque supuestamente ha usurpado rutas formadas en un territorio por los recicladores antiguos o ya posicionados en fuentes de material determinadas,¹¹ conseguidas por ellos mismos en el pasado.
- La falta de responsabilidad de las fuentes de residuos sólidos para separarlos, su trato con desconfianza a los recicladores de oficio y las contraprestaciones que a veces les exigen a los mismos por el material.
- La competencia de empresas o entidades sin ánimo de lucro, entre otras entidades, en la recuperación de residuos (no peligrosos) provenientes de centros comerciales, hogares, industrias u hospitales.
- Las bodegas del sector privado que subordinan comercialmente al reciclador independiente.¹² Ante eso, han surgido organizaciones de

7 WIEGO: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. Recuperado de www.wiego.org

8 Se adopta el concepto de representaciones sociales en el sentido de que constituye conocimiento social colectivo construido e interpretable por las personas en un contexto de intersubjetividad que sirve de guía a su acción cotidiana. Ver al respecto: Araya Umaña, S. (2002, pp. 11-30).

9 Arnold van de Klundert y Justine Anshütz (2001, p. 13) también describen a los actores de esta cadena que operan en países de bajos y medianos ingresos; esto incluye a los recuperadores urbanos de residuos para el re uso y/o el reciclaje.

10 Sobre la carencia de remuneración vía tarifa de las labores de aprovechamiento que ejecutan los recicladores de oficio, ver el numeral 87.4 del Auto 275 de 2011 proferido por la Corte Constitucional.

11 Esta amenaza que reportan las organizaciones de recicladores se relaciona con el establecimiento por el Distrito Capital de un *pilotaje de rutas de recolección selectiva*, con la empresa Aguas de Bogotá (Ver: Parra, 2015, p. 19).

12 Una visión distinta y positiva del papel de las bodegas privadas o comercializadores de residuos sólidos recuperables en la cadena productiva del reciclaje (en Bogotá) y frente al trabajo de los recicladores de oficio, se puede apreciar en: Meléndez Álvarez, N. (2014), con el estudio de la Asociación ACOREIN, UPZ Engativá-Bogotá D.C.



recicladores que administran centros de acopio y buscan ser una alternativa para el reciclador de oficio (asociado o no) en dicha cadena y así mejorar sus ingresos mediante la compra venta de material.

Un último sentido de competencia y amenaza, se aprecia como rivalidad entre los mismos recicladores y/o sus organizaciones. Por un lado, se captó la noción de apropiación y control de territorios por organizaciones de recicladores, porque impide la expansión por nuevas fuentes de otras entidades de recicladores en un territorio determinado. Se representa así que no hay libre competencia entre los recicladores de oficio y tampoco la UAESP en la ciudad ha regulado estos microterritorios. Y, por otro lado, se representa también como amenaza aquellos recicladores que tienen mejores condiciones para movilizar alto volumen de materiales a centros de pesaje, conduciendo a una obtención de mayores recursos públicos (por cobro de tarifa), quedando en abierta desigualdad los recicladores que no tienen esas mismas condiciones para recolectar y transportar.¹³

Esta posición económica subordinada e inestable de los recicladores de oficio en la cadena descrita, con la consecuente situación de pobreza extrema que ocasiona en muchos de estos trabajadores, los ha llevado a organizarse y a entablar demandas ante el poder de la justicia (nivel Constitucional) para buscar el reconocimiento de derechos en los procesos licitatorios del aseo a nivel municipal.¹⁴ Esto también se entiende como reconocimiento permanente de su labor como un servicio público o, al menos, de igual forma como se reconoce a los operadores privados y públicos (grandes empresas) en las diferentes ciudades del país. Así mismo, los recicladores organizados han buscado que el Estado asuma la obligación de facilitar condiciones para superar su aguda vulnerabilidad social y por tanto genere acciones afirmativas a favor de estos trabajadores y sus familias.

Bajo este contexto, una de las últimas respuestas del aparato de justicia a la acción de los recicladores, fue el Auto 275 de diciembre de 2011, expedido por la Corte Constitucional, llevando a exigirle a la Alcaldía de Bogotá D.C. y a otras entidades del orden nacional, medidas contundentes para la inclusión social de los recicladores. Se destaca en este Auto lo siguiente, que va a dar origen al Programa Basura Cero:

- Dejar sin efecto la Licitación pública 001 de 2011,¹⁵ por el comprobado y fundamentado incumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-724 de 2003 y en el Auto 268 de 2010 (Orden concreta 109).
- "...que defina un esquema de metas a cumplir en el corto plazo con destino a la formalización y regularización de la población de recicladores, que contenga acciones concretas, cualificadas, medibles y verificables, el cual debe ser entregado a la Corte Constitucional, así como a la Procuraduría General de la Nación a más tardar el 31 de marzo del año 2012."¹⁶
- Ordenar al Distrito "...definir con la colaboración técnica de la CRA - a quien se exhortará para tal efecto-, parámetros especiales que definan cómo serán ofrecidos en la práctica los servicios de reciclaje, tratamiento y aprovechamiento de residuos y, la forma en que la prestación de los mismos deberá ser remunerada, bien a través de la tarifa o bien mediante la fijación de un esquema de precios, de forma que estos componentes sean manejados íntegramente por las organizaciones de recicladores que entren en proceso de regularización" (Orden concreta 112).¹⁷

En suma, este Auto ordena al Distrito Capital, con la colaboración de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico- CRA, que genere las condiciones

13 La UAESP (2014) reconoce esta situación de inequidad que genera el sistema actual de pesaje e incluso aporta estos datos: "Por otra parte y de acuerdo con los pesajes efectuados en el periodo diciembre 2012 a abril 2013 se sabe que para la mayoría de los recuperadores, un 75% están pesando menos de 2000 kilos / mes, es decir un promedio por día / persona de 66 kilos / día, siendo muy pocos los que pesan entre 1 y 2 toneladas / mes. Esto, en consideración a la limitada capacidad de transporte." (p. 37). Ver: Documento para discusión - modelo de aprovechamiento propuesto - recolección, transporte, clasificación y pesaje.

14 Para conocer detalles acerca del proceso de incidencia a nivel constitucional, desarrollado en los últimos años por el gremio de recicladores en Bogotá en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), ver: Parra, F. (2015). Esta incidencia ha buscado, entre otras cosas, demostrar que en los procesos licitatorios, como el realizado en Bogotá, los recicladores no tuvieron un trato preferencial - ante sus condiciones materiales tan desfavorables - para contratar en exclusividad las rutas de reciclaje. Ver al respecto: Corte Constitucional. Auto 275 de 2011. ANEXO 1. 1. Intervención de la peticionaria: Nohra Padilla Herrera.

15 Licitación Pública 001 de 2011 de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), "...por la cual se concede a (...)bajo la figura de Áreas de Servicio Exclusivo, la prestación del servicio público domiciliario de aseo en la ciudad de Bogotá D.C. - Colombia, en sus componentes de recolección, barrido, limpieza de vías y áreas públicas, corte de césped, poda de árboles en áreas públicas y transporte de los residuos al sitio de disposición final y todas las actividades de orden financiero, comercial, técnico, operativo, educativo y administrativo que ello conlleva". (Corte Constitucional, Auto 275 de 2011).

16 La Corte Constitucional también abre el paso legal a la formalización de los recicladores mediante su Orden concreta 111 en dicho Auto 275 de 2011.

17 Para obtener detalles sobre lo que la Corte Constitucional anuncia que exhortará a la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico-CRA, ver la Orden concreta 115 en dicho Auto 275 de 2011.

necesarias para incluir a la población recicladora mediante la constitución de organizaciones autorizadas (de carácter solidario) como prestadores formales del componente de aprovechamiento.

Novedades en política pública para la prestación de servicios de aseo entre los años 2012 y 2014.

Ante dicho Auto 275 y las obligaciones consideradas en la Sentencia T- 724 de 2003 de la Corte Constitucional, para incluir acciones afirmativas a favor de la población recicladora en el caso de la contratación de servicios públicos de aseo, la Alcaldía Mayor de la ciudad en cabeza de la UAESP, formula el “Esquema de metas a cumplir para la inclusión de la población recicladora en la gestión pública de los residuos sólidos en Bogotá D.C.”; esquema que la Corte Constitucional insta a continuar mediante Auto 084 de abril de 2012. Esto hace parte del Programa de gobierno Basura Cero, formalmente incluido en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, artículo 30.¹⁸ Como parte de la ejecución de este Programa, se derivó la remuneración a los recicladores de oficio y la organización operativa y administrativa de la actividad de reciclaje de forma progresiva, mediante el Decreto Distrital 564 del 2012.¹⁹

El Esquema de metas a cumplir que formula la UAESP en los primeros tres meses del 2012, conforme al Auto 275 de la Corte Constitucional, resalta lo siguiente:

- “Creación de 60 Unidades empresariales /centros de acopio, recolección y transporte, de 6 parques de reciclaje y 6 empresas de servicio de soporte, mantenimiento y apoyo” (UAESP, 2012, p. 47).²⁰
- “Se diseñará y montará la ruta selectiva que operará en toda la ciudad mediante 734 micro-

rutras de prestación del servicio de recolección en la ciudad, asignadas progresivamente a las Organizaciones de Recicladores Autorizadas” (UAESP, 2012, p.56).

Finalmente, el citado Esquema – llamado también Plan de Inclusión - estima la población de recicladores de oficio a ocupar en el nuevo modelo y calcula la financiación respectiva en 4 años para promover la separación en las fuentes, la promoción de empresas con la población recicladora y las inversiones en capital.

En este marco de política pública formulada para Bogotá, la UAESP asume y promueve efectivamente entre los años 2013 y 2014 dentro del Programa Basura Cero:

- La difusión pública del Programa y de la separación de material potencialmente aprovechable por parte de las fuentes (mediante sensibilización y educación), para mejorar el medio ambiente de la ciudad y facilitar el trabajo del reciclador en estas.²¹
- El desarrollo de varios convenios de inversión con las Alcaldías Locales de la ciudad para promover el Programa Basura Cero (Parra, 2015).
- La creación del Registro Único de Recicladores de Oficio -RURO-²² (como base para reconocer el pago a estos trabajadores) y del registro único de organizaciones de recicladores -RUOR- señalando a la vez los requisitos para el reconocimiento como organizaciones de recicladores habilitadas en Bogotá D.C.; lo anterior mediante la expedición de la Resolución 61 de 2013. Habilitación que da lugar a la posibilidad de que registren oficialmente el peso de los materiales de sus recicladores asociados o aliados para el pago de la tarifa respectiva de forma individual por parte de la UAESP.²³

18 Para consulta de los objetivos de Basura Cero, ver: UAESP (2013). http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=51

19 Para apreciar detalles de responsabilidades que asigna este Decreto Distrital 564 de 2012 a la UAESP y a otras entidades del D. C. para cumplir con la inclusión de la población recicladora, ver: “ARTÍCULO 11°.- Organización operativa y administrativa de la actividad de reciclaje.” Y el “ARTÍCULO 14°.- Remuneración a recicladores de oficio.” Este Decreto - en su artículo 2 – se define como esquema transitorio de prestación del servicio público de aseo “... con el fin de garantizar el cumplimiento del programa Bogotá Basura Cero establecido en el Acuerdo No. 489 de 2012, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2012-2016, y atender la obligación de ejecutar a cabalidad el plan de inclusión de la población recicladora...”.

20 Este Esquema en su capítulo III delimita las metas y acciones para cumplir la orden 111 del Auto 275, haciendo referencia a “...Unidades empresariales conformadas por recicladores de oficio, que puedan asumir como “organizaciones autorizadas” la prestación del servicio público de aseo en los componentes de reciclaje y aprovechamiento, mediante contratos suscritos con el Distrito Capital” (UAESP, 2012, p. 34).

21 También se puede obtener información de acciones iniciales de Basura Cero desde 2012, en documento de la UAESP: CBN 1090 - Informe Anual de Gestión y Resultados, presentado a Contraloría Distrital de Bogotá D.C. Consulta en: http://www.uesp.gov.co/uaesp_jo/images/controlInterno/Informes/Gesti%C3%B3n%20y%20Resultados%202013/Periodo%202012.pdf (Febrero 15 de 2013, ver p. 33 a 37).

22 “Según cifras oficiales dadas por el censo de recicladores de 2012, hay 13 984 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” (Parra, F. 2015, p. 4). Sin embargo, se aclara en esta fuente mediante plé de pág.: “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” (p. 4).

23 Conforme a informe de gestión de la UAESP a junio 30 de 2014, se registran allí 46 organizaciones habilitadas (denominadas ORAS) mediante resoluciones 068, 097 y 185 de 2014. A la vez, como parte de esta política, la UAESP ya había expedido en diciembre de 2012 la Resolución No. 799: “Por la cual se establece el listado detallado de materiales reciclables y no reciclables para la separación en la fuente de los residuos sólidos domésticos en el Distrito Capital”.



- El procedimiento para la remuneración al reciclador de oficio por su labor en las actividades de recolección, transporte y el incentivo, como parte del componente de aprovechamiento del servicio público domiciliario de aseo (Resolución N°119 de marzo 20 de 2013, artículo 1°.). Para eso complementa el censo de recicladores (2012) con el sistema RURO y promueve su “carnetización” y apertura individual de cuentas en bancos para la consignación de dineros liquidados conforme al pesaje de materiales registrado en planillas por centros previamente autorizados por la UAESP.²⁴
- La discusión pública de 3 fases (esquema operativo) para desarrollar el modelo de aprovechamiento (entre dic. 2012 a dic. 2018), contemplando como uno de sus ejes la formación y consolidación de organizaciones de recicladores autorizadas (ORAS).²⁵
- “...la figura de Acuerdos de Corresponsabilidad con las organizaciones de recicladores como acción afirmativa de carácter transitorio, para generar inclusión y condiciones de igualdad real para los recicladores en la prestación de las actividades de recolección, transporte y clasificación de residuos aprovechables.” (Resolución 051 de 2014).
- El lanzamiento de una propuesta metodológica para adelantar un proceso de concertación amplio y democrático en el marco de las obligaciones establecidas en el Auto 275 de 2011, en particular la orden 117 (UAESP, oct. de 2014).²⁶
- El diseño de “...programa de dotación a recicladores en seguridad industrial, así como un programa de salud ocupacional para esta población” (Parra, 2015, p. 19).
- La autorización de 207 centros de pesaje privados y 6 públicos, para que sean utilizados por los recicladores de oficio, dependiendo de su zona de actividades.²⁷
- La sustitución a junio 30 de 2014 de más de 1000 vehículos de tracción animal (carretas) por vehículos motorizados para los recicladores de oficio (UAESP, 2014).
- El acompañamiento a diferentes asociaciones y propietarios de bodegas privadas inventariadas en la Ciudad de Bogotá, para que confeccionen y presenten planes de acción para lograr su regularización en razón a las normas urbanas establecidas.²⁸

La nueva reglamentación en lo nacional en el año 2013 para el servicio público de aseo

Otra norma relevante expedida por el Gobierno Nacional que se muestra como señal de última actualización de la política pública sobre aseo, en función de incluir a los recicladores a nivel municipal, es el Decreto 2981 de diciembre 20 de 2013,²⁹ el cual refleja parcialmente el cambio de paradigma en el manejo de residuos sólidos – centrado en el aprovechamiento - según las exigencias de la Corte Constitucional mediante las Sentencias y Autos expedidos en la última década (Parra, 2015). Así se resalta de allí lo siguiente:

- La inclusión de los recicladores de oficio en la formulación, implementación y/o actualización de los Planes de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (PGIRS); instrumento central de planificación para el manejo de estos residuos que queda bajo la responsabilidad directa de cada municipio y/o distrito.
- La obligación de estas entidades territoriales acerca de “...elaborar, implementar y mantener actualizado un plan municipal o distrital para la gestión integral de residuos o desechos sólidos en el ámbito local y/o regional según el caso...” (Art. 88), con la participación de los recicladores de oficio e incorporando “...de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora” (Art. 88).

24 Estos centros son bodegas del sector público y privado y de las asociaciones de recicladores. “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” (Parra, 2015, p. 18).

25 Ver al respecto: UAESP (2014). Documento para discusión modelo de aprovechamiento propuesto - Recolección, transporte, clasificación y pesaje. En este mismo documento se afirma que: “...en Bogotá se genera un promedio de 195.825 toneladas / mes, lo que equivale a 6.527 toneladas / día, de estas, un 20% en promedio equivale a material potencialmente reciclable, de acuerdo con la caracterización de residuos efectuada en el año 2011” (p. 26). “Se estima que 1000 toneladas están siendo recogidas por los recicladores en la vía pública” (p. 26).

26 Se entiende en esto las mesas dispuestas por la UAESP – Subdirección de Aprovechamiento – como escenarios de concertación para la formulación y desarrollo del Modelo Distrital de Aprovechamiento con la representación de todos los recicladores de oficio (UAESP, 2014). Documento: Lineamiento de política pública 2. Población recicladora de oficio.

27 UAESP. Informe de gestión a junio 30 de 2014.

28 La UAESP registra, en citado Documento para discusión modelo de aprovechamiento, un promedio de 1082 bodegas privadas inventariadas (UAESP, 2014, p. 40). Por tanto, esta Regularización de bodegas se relaciona con el cumplimiento de requisitos en cuanto a condiciones y localización según el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, Decreto 190 de 2004 y otras normas expedidas por este Distrito. La última normativa al respecto fue el Decreto 113 de marzo de 2013.

29 Este Decreto 2981 derogó el Decreto Nacional 1713 de 2002.

- Determinar la viabilidad de los proyectos de aprovechamiento de residuos para su incorporación en el ciclo productivo, estructurando además estrategias para la vinculación de los recicladores de oficio (Art. 92, numeral 10). Para formular proyectos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expiden la Resolución No. 0754 en noviembre de 2014.³⁰
- Establecer como obligaciones de los municipios y distritos, mediante el artículo 96, numeral 9: “Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento...”.

Resultados de la exploración realizada

Conforme al procesamiento de la información obtenida, se distinguen a continuación algunas apreciaciones de la política pública de aseo en construcción en Bogotá, D.C., por parte de los recicladores organizados. Estas apreciaciones, juicios o razones de líderes de estos grupos, se toman aquí como representaciones (no hechos en sí mismos) que de alguna forma expresan subjetividades políticas (de ciudadanos activos) que han desarrollado una capacidad de disputar los significados de lo que comunica el Estado y aspira a validar como público para producir una unificación social mediante sus dispositivos normativos en los diferentes niveles de la administración correspondientes. Disputa que a la vez no se queda sólo en el nivel de las representaciones, sino también trasciende a las decisiones del Estado en relación con sus efectos de reconocimiento o no de derechos sociales de esta población.

Siguiendo esta vía, frente a lo que comunica el Estado – en el nivel Distrital – sobre decisiones tomadas para conceder acciones afirmativas a la población recicladora de oficio, en atención al Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional, se aprecia la construcción de un discurso por parte de los representantes de las

organizaciones que refuta la eficacia de lo anunciado (como normas y/o realizaciones) centrándose en señalar las deficiencias de la administración distrital (y efectos contraproducentes en el trabajo) para garantizar medidas efectivas en función de superar las dificultades del reciclador en el día a día de su oficio. En este sentido, se puede resumir el discurso con algunas de estas críticas así:

- Discriminación de la UAESP para entregar uniformes a los recicladores de oficio; situación que propicia condiciones de trabajo desiguales entre estos trabajadores porque esa entidad al no garantizar uniformes a todos, no facilita el acceso fácil a las fuentes o les resta posibilidad de identificación clara en el oficio.
- Preservación de barreras al reciclador en las fuentes por deficiencias de la UAESP en acciones para promover la separación (entre residuos aprovechables y no aprovechables) y contrarrestar la desconfianza hacia este trabajador. Incluso, se plantea que las autoridades ni estimulan ni sancionan al usuario por la no separación de residuos en la fuente o por fijar barreras al acceso de los mismos.³¹
- Aplicación de comparendo ambiental a recicladores de oficio por la Policía (siguiendo Decreto 349 de 2014), por desempeñar su trabajo muchas veces en el espacio público.
- Apreciación de dependencia de los recicladores respecto a los bodegueros privados para el “planillaje” de material recolectado en las localidades, con fines de reconocimiento de la tarifa (por tonelada recolectada) que ordenó la UAESP desde el año 2013.
- Se cuestiona el pago de tarifa según pesaje de materiales a recicladores individualmente - por tonelada recolectada y transportada a centros de acopio o bodegas autorizadas por la UAESP - porque genera inequidades; por tanto, los recicladores pobres siguen en igual situación porque no pueden recolectar, transportar y vender altos volúmenes.³²

30 Resolución 0754 de 2014: “Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”.

31 Esto no garantiza el acceso cierto y seguro a los residuos sólidos materia de aprovechamiento que reclaman los recicladores organizados. Al respecto, según lo incorporado en el Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional en: “ANEXO 1. 1. Intervención de la peticionaria: Nohra Padilla Herrera. 1.7 Indicó que por acceso cierto y seguro a los residuos sólidos entiende la posibilidad de ejercer su oficio sobre (...) la basura que producen los hogares, las oficinas y la industria [...] para poderla recuperar y transportar [...] y luego separarla en plástico, metal, cartón y vidrio (...)” (AZ 5, folio 338). Respecto al manejo de residuos por las entidades públicas del Distrito Capital, también se reclama a la UAESP el cumplimiento del Decreto 400 de 2004, que ordena la formulación de planes de acción internos – incorporando a las organizaciones de recicladores – para fomentar el aprovechamiento de los residuos sólidos producidos.

32 Para una descripción de las precarias condiciones de trabajo y transporte de residuos de los recicladores en Medellín (Colombia), que es asociable a lo que pasa con los recicladores de oficio en Bogotá, ver: Yepes Palacio, D. L., Vélez Guzmán, P. A. y Gómez Salazar, W. M. (2008). Por otro lado, ver la Resolución 799 de 2012 de la UAESP, la cual supuestamente también genera restricciones al reconocimiento en la tarifa de varios materiales que históricamente se han recolectado a nivel domiciliario.



- Reconocimiento de organizaciones por la UAESP (en el RUOR) o a nivel de localidades de la ciudad que no siempre demuestran su trayectoria histórica en el oficio y que llevan a desplazar a unos trabajadores (antiguamente asociados) de sus rutas y fuentes originales por otros que sólo acreditan un carné o identificación.
- Falta de inclusión de recicladores de oficio en el RURO, que impide en esos casos acceder a la tarifa por tonelada recolectada que ha reconocido la UAESP. A la vez, se demanda a esta entidad la depuración del censo y dicha base de información porque se presume el registro de algunos trabajadores que no son realmente recicladores de oficio.

No obstante que estas críticas dirigidas a las autoridades del sistema de aseo distrital son relevantes, porque desde ese punto de vista hacen ver inconsistencias de las labores adelantadas hasta ahora por la UAESP con el programa Basura Cero, que desfavorecen el trabajo de los recicladores, hay un nivel de representaciones más elaboradas por los grupos organizados de recicladores que se pueden mostrar como críticas más estructurales de la política pública en desarrollo (según las medidas tomadas hasta el momento). De otro modo, no aprecian que la Ciudad de Bogotá esté realmente adoptando un nuevo modelo público de aseo con la inclusión de los recicladores de oficio en el aprovechamiento de residuos, en concordancia con lo ordenado en el Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional. Al respecto, de los discursos captados y analizados se resume lo siguiente:

- No se aprecia estabilidad hacia el futuro de la remuneración individual autorizada por la UAESP a los recicladores conforme al material que recolecten en su labor de aprovechamiento y reciclaje.³³
- Frente a los concesionarios o grandes operadores del aseo, se aprecia inequidad en el pago por tonelada de recolección y transporte, porque se asume que la labor de aprovechamiento exige más trabajo que la sola recolección de residuos sólidos para la disposición final en el relleno. Y para
- completar esta inequidad, no se remunerará la separación de residuos que no hacen las fuentes, que es trabajo que sí hacen los recicladores de oficio para garantizar el servicio de aprovechamiento.
- Los principios legales que se deben atender en servicios públicos domiciliarios en función de los usuarios (como calidad, ampliación de cobertura, continuidad, eficiencia, etc.) propician tensión en cuanto a cómo cumplirlos con organizaciones solidarias que por sus fines sociales, capacidades administrativas y técnicas actuales, además de escasos recursos materiales, no están en condiciones de garantizarlos a corto plazo.³⁴
- Ante figuras como “áreas de servicio exclusivo” o similares en el sistema de aseo, se defienden las rutas informales de los recicladores y por ende el principio que la eficacia de su trabajo depende del respeto y preservación de su territorio (de trabajo) y la separación de materiales en la fuente por parte de los usuarios.
- No se aprecian medidas para fortalecer paulatinamente a las organizaciones de recicladores de tal manera que puedan asumir compromisos operativos y económicos conforme a las exigencias del aprovechamiento y las regulaciones de los servicios públicos domiciliarios. Por el contrario, con los acuerdos de corresponsabilidad que firman las organizaciones de recicladores con la UAESP, se teme un riesgo de exponerlas al incumplimiento con los usuarios.
- Se reclama la igualdad material de los recicladores como trabajadores y el reconocimiento económico de su trabajo, como se reconoce a las grandes empresas del aseo, porque incluso su actividad tiene adicionalmente un impacto ambiental favorable y un impacto social (en población sin otras posibilidades de ingresos).
- Se deben diferenciar los costos de operación por reciclaje (vía tarifa) – que deben ser reconocidos a los recicladores – de los costos de inclusión social a cargo de los presupuestos de los municipios.³⁵

33 Cabe aquí como ejemplo, reseñar la incertidumbre que suscita la Superintendencia de Industria y Comercio para quien supuestamente el esquema transitorio de recolección de basuras adoptado por el Distrito Capital en el año 2012, desconoce la ley 142 de 1994 y el régimen colombiano de libre competencia (consignado en la ley 155 de 1959). Ver al respecto la Resolución No. 25036 de abril 21 de 2014 (Numeral 4), expedida por dicha Superintendencia; y además: Corte Constitucional, Auto 089 de marzo 26 de 2015, Consideración 3o.

34 Esto se asocia a una expectativa restrictiva de la ley 142 de 1994 y demás normas que conforman el **régimen de los servicios públicos**, según las exigencias estipuladas para operar a los prestadores.

35 Se interpreta aquí por el autor, que al considerar la Corte Constitucional (en Auto 275, parte II. Consideraciones de esta Corporación, Numeral 21) a los recicladores de oficio como “*sujetos de especial protección constitucional*” para garantizar la igualdad material, al igual que el goce efectivo y real de los derechos”, no se reduciría la inclusión social a su integración formal al sistema público de aseo, sino que demandaría acciones concretas de otras instancias o entidades del Estado a nivel local para garantizar lo anterior; lo cual lleva a suponer que no podrían ser tratados como “simples beneficiarios de programas sociales transitorios”. (Sobre derechos y exigibilidad ver: Pautassi, 2008, pp. 95-101)

- Pese a la orden de la Corte Constitucional en el Auto 275 de 2011, la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA tampoco había actualizado hasta el año 2014 un esquema tarifario adecuado para el pago a los recicladores dentro de las actividades de aprovechamiento de residuos (que cubra todos sus costos operativos);³⁶ y a la vez, supuestamente no ha generado incentivos efectivos (de tipo tarifario) a los usuarios para que separen los residuos.³⁷

Discusión: Análisis del discurso acerca de la nueva política pública de aseo en Bogotá

Este análisis tendrá por finalidad hacer una mayor diferenciación de los discursos elaborados por los representantes de los recicladores organizados frente a esta política, que muestran, por un lado, la relativa eficacia para disputar la representación (de las acciones con Basura Cero) que difunde socialmente el gobierno distrital como respuesta a la Corte Constitucional y, por otro lado, la consistencia de sus críticas a la política pública en Bogotá, tomando como base las órdenes de esta Corte.

Al respecto estos discursos se entienden como dispositivos (políticos) que han desarrollado los recicladores organizados para asumir la crítica de la política pública en construcción a nivel local y nacional, respectivamente; incidir a nivel de entidades de gobierno en la incorporación de otras representaciones sobre su oficio y los requisitos del modelo de inclusión laboral y social que consideran válidos (avalados por la Corte Constitucional) y así evitar la posibilidad de que se erija desde el Estado (poder ejecutivo o gobierno) un discurso unitario o universal y operativo – con las decisiones que corresponden – hacia el conjunto de los actores vinculados con el tema del aseo y el reciclaje, sin que en la práctica conduzcan a modificar las condiciones denunciadas por los recicladores de oficio organizados. Dispositivos que finalmente expresan, por un lado, un empoderamiento por esta población organizada frente a la política pública en marcha, construyendo a la vez relativa autonomía frente al Estado para promover un

proyecto (sentido) propio de inclusión laboral y social; y por otro lado, posibilidad de condicionar o encauzar la orientación de medidas tomadas a corto y mediano plazo – por los actores gubernamentales – para que los afecte positivamente en su trabajo diario y lleven a un reconocimiento efectivo que asegure el mínimo vital de subsistencia.³⁸

Un primer tipo de discurso a distinguir es el de la problematización constante de las medidas tomadas hasta el momento por la UAESP, con la expresión de aspectos concretos que se aprecian desfavorables a los recicladores de oficio y sus organizaciones. Esto se manifiesta como deficiencias o ineficacia parcial de las medidas del Estado a nivel del Distrito Capital, que no ocasiona un cambio en el estado actual de cosas en el trabajo del día a día del reciclador; y ante eso, se plantean modificaciones o correctivos.

Un segundo tipo de discurso a diferenciar, ha sido el de tomar como referente constante para su análisis de antiguas y nuevas medidas tomadas por parte del Estado (diferenciando las competencias entre entidades nacionales y distritales), las órdenes proferidas por la Corte Constitucional a las entidades del Distrito Capital y nacionales, mediante las diferentes sentencias y Autos ya enunciados, como expresión normativa de instancia superior que valida de forma esencial sus reivindicaciones y por ende unifica a todas las organizaciones, pese a la diversidad de discursos, posturas, prácticas e intereses que juegan en su interior. Siguiendo el Auto 089 de 2015 expedido por la Corte Constitucional, este organismo judicial supremo no define el modelo público de aseo que debe regir en la ciudad capital, pero sí genera los principios, requisitos, exigencias y restricciones a las entidades del Estado de lo que debe contener la política respecto a garantizar la inclusión de los recicladores, así como hace seguimiento en el tiempo de lo que ordena. Por eso se ha constituido en un referente para las organizaciones con el fin de asumir la crítica de la política pública que emerge en el tiempo e incluso para proponer alternativas distintas de formulación y aplicación, mostrando de paso una constitución de relaciones distintas a las de

36 Al respecto, la representante de la Asociación de Recicladores de Bogotá, Nohra Padilla, expuso en la sesión de la Mesa Distrital de recicladores de mayo 7 de 2015 (cuarta jornada) convocada por la UAESP, todos los factores (actividades y recursos) a tener en cuenta para el cálculo de los costos de reciclar, desde la separación en la fuente hasta la transferencia de residuos a centros de acopio. Conforme a estos cálculos, se resalta que la CRA solo reconoce dentro del aprovechamiento, el proceso de recolección y transporte y por ende no incluye en la tarifa la separación que hace en la fuente el reciclador y además los procesos de clasificación y de alistamiento para la comercialización del material. (Consulta en Video conferencia UAESP, 2015, en: <https://www.youtube.com/watch?v=gE3-JBarlbc>).

37 En el proyecto de Resolución 710 de 2015 de la CRA, las organizaciones cuestionan en el cálculo de costos, la propuesta de inclusión del 4% de incentivo asignado a usuarios, deducido del valor asignado al aprovechamiento, porque argumentan que esto debiera cargarse a la parte de la tarifa destinada al pago del aseo por la descarga de residuos que se hace al relleno sanitario. Ver en artículo 15 de ese proyecto: Incentivo a la Separación en la Fuente.

38 Para entender este sentido de empoderamiento y exigibilidad de derechos por parte de sujetos que se constituyen como actores sociales para aspirar a participar de decisiones que los afectan, ver al respecto: Pautassi, (2008, pp. 95 – 101).



subordinación frente a las entidades del Estado encargadas de materializar la agenda respectiva. Centralmente, con base en las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en la última década, las organizaciones de recicladores han justificado la necesidad de cambiar radicalmente el modelo actual de aseo público, de tal manera que su eje no sea la recolección de residuos para la disposición final (indiscriminada) al relleno sanitario y, por ende, tampoco la mayor remuneración que hace el Estado se destine a los agentes económicos que ejecutan esta labor; sino que el aprovechamiento para el reciclaje en la industria, sea el horizonte de desarrollo de la política pública en este sector³⁹.

Un tercer elemento que revelan los discursos de los representantes de las organizaciones, es la capacidad de hacer interlocución – con fines de crítica, formulación de propuestas o realización de acuerdos en lo normativo y/o operativo - con los funcionarios de la UAESP y otras entidades del orden local de la ciudad capital, y además, con los de las entidades del orden gubernamental nacional (como la CRA),⁴⁰ en torno a los diversos aspectos que afectan a la población recicladora en el sistema de aseo actual y respecto a las medidas para promover el desarrollo del denominado Modelo Distrital de Aprovechamiento con el Programa Basura Cero y la actualización del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS). En esto se destacan las múltiples reuniones de discusión en mesas organizadas por la UAESP a nivel distrital y de alcaldías locales, entre los años 2014 y 2015, que expresan consensos y disensos transitorios o permanentes entre funcionarios de esa Unidad y representantes de dicha población trabajadora.⁴¹

Para cerrar esta discusión, se aprecia en el discurso de dichos representantes, en lo referente a convertir a sus organizaciones en prestadores exclusivos del servicio público de aprovechamiento, que han adoptado tanto la noción de desarrollarse como entidades de economía solidaria, como de convertirse en empresarios en este sector, dentro de un nuevo

modelo de aseo público que abarque temas estratégicos como: la permanencia del gremio reciclador en todas las actividades del aprovechamiento (buscando a la vez ampliar el mercado de materiales reciclables y la generación de valor agregado con estos), el acceso cierto y seguro al material reciclable en el espacio público, el suministro de la infraestructura de operación adecuada para dichas actividades (hasta disponer de parques de reciclaje) y el esquema tarifario y financiero respectivo para lograr un sistema equitativo de retribución a esta población trabajadora, entre otros.

En este sentido, recogen la figura de “organizaciones autorizadas” - según la ley 142 de 1994, artículo 15 - que la Corte Constitucional sustenta para incorporar a los recicladores en el sistema de aseo, con la posibilidad de competir en cualquier lugar del territorio nacional para la prestación de servicios domiciliarios en el aprovechamiento, pero garantizando previamente las condiciones materiales del caso.⁴² Igualmente, recogen de los ordenamientos de la Sentencia T – 291 de 2009 (acerca de inclusión de recicladores en la ciudad de Cali – Colombia) y de dicho Auto 275 de 2011, la noción que los recicladores no sólo deben reconocerse como trabajadores en estos servicios, sino también como “empresarios” con formas de organización solidarias, dados los conocimientos adquiridos y los beneficios ambientales que generan a la ciudad.⁴³ Por eso demandan de las autoridades, el fortalecimiento de sus organizaciones en temas de gestión, operación y en general apoyo para su constitución como entidades prestadoras de servicios públicos de aprovechamiento.

No obstante, las organizaciones de recicladores manifiestan preocupación frente a la Ley 142 de 1994 y la Ley 80 de 1993 (que regula la contratación de las entidades del Estado) - entre otras normas - porque dados los requisitos de formalización, operación y control de las entidades que prestan servicios públicos domiciliarios, no se reconocen las condiciones materiales reales actuales de los recicladores

39 Cabe anotar que con base en el Decreto 2981 de 2013 (ya enunciado) y la resolución 0754 de 2014, los planes de gestión integral de residuos sólidos (PGIRS) serían un instrumento importante para este desarrollo de la política pública con un horizonte de corto, mediano y largo plazo; esto último correspondería como mínimo a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales o distritales, lo cual significaría que estos instrumentos podrían convertirse en medidas de Estado y no sólo de los gobiernos de turno o designados periódicamente a nivel local.

40 Se relaciona aquí la labor de actualización por parte de la CRA del régimen de regulación tarifaria para los servicios del aseo, incluyendo el aprovechamiento, que implicó someter a discusión de las organizaciones de recicladores el proyecto de Resolución 710 de marzo 4 de 2015.

41 Mesas derivadas de la propuesta metodológica para adelantar un proceso de concertación amplio y democrático en el marco de las obligaciones establecidas en el Auto 275 de 2011 (UAESP, oct. de 2014).

42 Ver argumentos de la Corte Constitucional en la Sentencia C – 741 de 2003, Numeral 5 y subsiguientes, para aclarar - y hacer exequibles - los contenidos de los artículos 15 y 17 de la Ley 142 de 1994, de tal forma que la figura de “organizaciones autorizadas” para prestar servicios públicos, pueda aceptarse en zonas urbanas específicas y con formas organizacionales o asociativas distintas a las de sociedades por acciones.

43 Incluso, en el Plan de Desarrollo 2012 – 2016 - Artículo 30 Programa Basura Cero. Numeral 3. Modelo de reciclaje para Bogotá - esta figura de lo empresarial se recoge así: “Regularizar y formalizar el reciclaje como componente del servicio de aseo, a cargo de empresas integradas y administradas por organizaciones de recicladores de oficio, generando procesos de inclusión de esta población”.

para prestarlos en lo que les compete del sistema de aseo y así facilitar en el tiempo cumplir los criterios de eficiencia, calidad, continuidad y cobertura, entre otros que señala la Constitución y la ley (artículo 2º. de ley 142). Por tanto, reclaman unas normas y programas especiales para los recicladores y el desarrollo de sus organizaciones, como sujetos de protección constitucional.

Bajo este contexto, lo más notorio en la respuesta de las autoridades del aseo en el Distrito Capital, ha sido la formulación de los componentes del Modelo de Aprovechamiento (UAESP, 2014, p. 56 - 59),⁴⁴ especialmente con su esquema operativo de 3 fases a realizar entre diciembre de 2012 y diciembre de 2018, para producir el paso de organizaciones de recicladores autorizadas (ORAS) a organizaciones autorizadas por la Superintendencia de Servicios Públicos, constituidas en ORAS-ESP (Empresa de servicios públicos), según denominación que establece la ley 142 de 1994, para que participen en el proceso licitatorio de aseo que convoque la UAESP en la ciudad.⁴⁵

Conclusiones

Para terminar esta exploración en el tiempo delimitado, se formula lo siguiente:

Por las fuentes indagadas y el análisis realizado, se concluye que los recicladores organizados en Bogotá han mostrado determinadas capacidades para su ejercicio político en función de buscar la inclusión formal y real en el sistema de aseo de la ciudad; capacidades evidenciadas en su interlocución con las autoridades del sector público respectivo para hacer críticas al modelo actual, tramitar propuestas de cambio o adoptar posturas frente a las inconsistencias que aprecian en las medidas adoptadas por la UAESP. Pero, pese a eso se concluye que no se perciben indicios que señalen un camino firme y concertado con los grupos de interés en términos normativos, operativos y financieros para que la política pública favorezca la posibilidad de desarrollar organizaciones económicas por parte de los recicladores de oficio, incorporando progresivamente el aprovechamiento en un eje del sistema de aseo público. Al respecto, no se evidencia por ahora que las entidades del Estado

en Bogotá hayan aplicado en el último tiempo proyectos viables y sostenibles a largo plazo para forjar y/o fortalecer dichas organizaciones en función de prestar el servicio público del aprovechamiento; y tampoco los recicladores organizados han visibilizado alternativas frente a lo anterior, aunque sí tienen claro los mínimos por los cuales el Estado debe responder para garantizar su inclusión, entre lo que se destaca el acceso cierto y seguro, permanente y remunerado a los residuos para los recicladores de oficio.

El programa Basura Cero, hasta la mitad del año 2015, se ha denotado como una política pública que muestra en el discurso progresividad para la inclusión de los recicladores de oficio; pero desde el punto de vista de los recicladores organizados se ha disputado esta representación al controvertir decisiones que no han facilitado el impacto esperado, lo cual de paso parece que no ha nutrido la construcción de confianza entre los distintos actores vinculados con la exigencia constitucional de inclusión. Por consiguiente, habría que relativizar la eficacia de los procesos de concertación fomentados por las autoridades del Distrito Capital y del orden gubernamental nacional con los recicladores organizados, porque no se han cumplido todas las expectativas y quizás - entre los años 2012 y 2014 - se han perdido oportunidades para promover en la práctica el giro de la política pública y transformar así con celeridad las situaciones actuales de tipo social y ambiental que se perciben como prioritarias de atención en la Ciudad.

Por ahora, frente a este panorama descrito, se proponen por el autor las siguientes consideraciones que merecerían estudio por parte de las autoridades municipales encargadas de formular o actualizar PGIRS - incluyendo a los recicladores de oficio - para el desarrollo institucional correspondiente:

Delimitación concertada con los actores respectivos de los términos o despliegue de estrategias para la formalización de las ORAS y su posterior transformación a largo plazo en ORAS-ESP (Empresas de servicios públicos) - mediante proyectos con viabilidad social, operativa, administrativa y financiera - conforme a: Necesidades de formación en competencias laborales, actualización jurídico - legal, dotación

44 El modelo propuesto por la UAESP (2014), define cinco componentes: Consumo Responsable y Separación en la Fuente, Recolección y Transporte Selectivo, Clasificación y Pesaje, Acopio y Distribución de Materiales, Transformación y Aprovechamiento y, finalmente, Esquema Operativo. Este último se concibe en 3 fases para desarrollar las organizaciones de recicladores (a diciembre de 2018) como empresas prestadoras de servicios públicos en aprovechamiento que puedan participar en procesos licitatorios.

45 La UAESP (2014) plantea en el documento referenciado, la Fase 1: Denominada de Primera Generación; la Fase 2: Denominada Intermedia y la Fase 3: Denominada de Consolidación de las ORAS. Sin embargo, en la Mesa Distrital de Recicladores de Oficio de abril 27 de 2015 (segunda jornada), la UAESP expone una prolongación de estas fases hasta el año 2027, con otros elementos para configurar el sistema de aprovechamiento y actualizar el PGIRS para la ciudad (Consulta en Video conferencia UAESP, 2015, recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=FeVJL3ZTfj4>).



de tecnologías, recursos físicos y financieros y desarrollo de capacidades (sistemas) de gestión, información y operación en función de prestar el servicio público de aprovechamiento.⁴⁷ Igualmente, en lo anterior se recomienda tener en cuenta que estas organizaciones no se proyectarían como empresas privadas tradicionales – en lo cual la maximización de beneficios para los aportantes del capital es lo fundamental – sino que deben desarrollar capacidades internas para generar valor social conforme a su prioridad de elevar la calidad de vida de los recicladores. De otra manera, estaríamos hablando de promover “empresas sociales” sostenibles económicamente, que se soporten a la vez en principios de economía solidaria.⁴⁷

Elaboración de un diagnóstico adecuado por la autoridad de aseo correspondiente en el municipio, acerca de los recicladores y los territorios donde practican el reciclaje, reconociendo la complejidad sociocultural de estas actividades económicas y del comportamiento de todos los actores de la cadena productiva. Lo anterior, para adoptar PGIRS concertados y eficaces en el tiempo como base de una política pública con inclusión laboral y equidad social hacia el reciclador de oficio.⁴⁶

Estudio de los mercados locales y de potenciales clientes de material reciclable para orientar las acciones de las ORAS y evitar situaciones de agudas bajas de precios por sobre oferta de residuos a la industria que recicla. Así mismo, fomento de estudios para la elaboración de propuestas de nuevos mercados (internos y externos) para materiales que hoy en día no son atractivos industrialmente – y se destinan a los rellenos - o para promover la pre transformación de otros que se comercializan a grandes escalas.⁴⁹

Estudio de alternativas para promover la asociación de los recicladores independientes de oficio teniendo en cuenta su falta de tradición en cultura asociativa, con la perspectiva de que esta

población se integre a las ORAS.⁵⁰ Lo cierto es que en Bogotá es reducido el porcentaje de recicladores organizados, lo cual exigiría un plan específico de formación e incentivos – dirigido a esta población independiente - para fortalecer la asociatividad existente y/o propiciar nuevas asociaciones de economía solidaria.

Regularización de otros actores tradicionalmente fuertes en la cadena productiva del reciclaje (como los comercializadores o bodegueros privados de materiales).⁵¹

Integración de acciones de entidades del estado a nivel municipal y nacional para garantizar los derechos sociales de los recicladores, mediante la formulación de programas específicos y de seguridad social como trabajadores formales y según sus condiciones particulares de existencia; aspectos que se deberían incorporar como acciones afirmativas en los PGIRS. De lo contrario, se presentaría el riesgo de reducir estas acciones a la sola inclusión laboral en los sistemas de aseo, desconociendo todas las restantes necesidades no satisfechas que durante años los han forjado como una población pobre y vulnerable.

Bibliografía

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL. Plan de Desarrollo 2012 – 2016. Bogotá Humana. Recuperado de <http://idrd.gov.co/sitio/idrd/Documentos/PLAN-DESARROLLO2012-2016.pdf>

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL. Decreto 564 de diciembre 10 del 2012. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=50832>

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 113 de 2013. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52363>

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, D.C. Decreto 349 de 2014. Recuperado de

46 Se retoma aquí la recomendación de Terraza, Horacio y Sturzenegger, Germán (2010) cuando plantean: “Los apoyos otorgados a los recicladores deben estar bien planificados y pasar la prueba de la factibilidad técnico-económica” (p. 64). No basta, por tanto, con dotar de tecnología e infraestructura, sino se desarrollan las capacidades de trabajo necesarias para generar organizaciones sostenibles.

47 Para entender los fundamentos y características de una “empresa social”, a diferencia de la concepción de empresa fomentada por los economistas neoclásicos, ver: Barrera Duque, (2013). No obstante, siguiendo los hallazgos y conclusiones del estudio de Villanova, (2014) en Buenos Aires (Argentina), es prudente advertir que la asociatividad o promoción de economía solidaria entre los recicladores de oficio, no es una “panacea” para resolver su inclusión social, porque también hay factores económicos (o provenientes de los mercados) que pesan en el contexto del aprovechamiento de residuos y que pueden determinar condiciones muy desiguales en el trabajo y el ingreso real de esta población.

48 Esto se sustenta en la argumentación que Parra (2015) expone, respecto a que un nuevo modelo público de aseo para proyectarse como viable en el tema del aprovechamiento, debe partir de reconocer las condiciones y todos los actores de la cadena productiva o de valor existente en el reciclaje y no pretender sustituirlos de forma artificial por parte del sector público (pp. 24 - 29).

49 Al respecto, en el documento para discusión Modelo de aprovechamiento propuesto. Recolección, transporte, clasificación y pesaje (UAESP, 2014), se anota: “Actualmente, no se tiene una clara dimensión del mercado interno, ni de los potenciales clientes del material reciclable. El impulso a un proceso de separación en la fuente sin una apertura y estímulos a la generación de mercado interno, podrían generar resultados negativos para el proceso y el desestímulo de la población recicladora quien vería afectados sus precios a la baja por una posible sobre – oferta de material reciclable. La necesidad de estudios de mercado focalizado al reciclaje y sus derivados, requiere el apoyo adicional al local, del Gobierno Nacional y del sector privado como la ANDI, Cámara de Comercio y FENALCO” (p. 43).

50 Conforme a la UAESP (2014) “El 80% de la población recicladora no está organizada y no está en capacidad de ser prestador” (p. 47).

51 Ver recomendaciones de Terraza, Horacio y Sturzenegger, Germán (2010, p.64) en torno a adoptar en la política pública de gestión de residuos sólidos (a nivel municipal) una “Visión integral de los actores participantes en la cadena de comercialización de materiales”.

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=59277>

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C., DANE y OEI (2004). Resultados de los estudios realizados por el DANE y la UESP sobre el reciclaje en Bogotá (2001-2003). El reciclaje en Bogotá: actores, procesos y perspectivas. Bogotá. Recuperado de <http://es.slideshare.net/ReciclajeESAP/resultados-de-los-estudios-realizados>

Araya Umaña, S. (2002). Las representaciones sociales: Ejes teóricos para su discusión. En: Cuaderno de Ciencias Sociales 127. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica, Costa Rica; Primera edición. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027076.pdf>

Barrera Duque, E. (2013). Diseño organizacional centrado en el cliente: teoría y práctica en empresas sociales. Primera edición. Bogotá: Universidad De La Sabana: Ecoe Ediciones.

Castel, R. (2010). El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. 1ª. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA. Resolución 710 de marzo 4 de 2015. Recuperado de <http://cra.gov.co/apc-aa-files/30653965346361386366633062643033/resolucion-cra-710-de-2015-firmada.pdf>

Congreso de Colombia. Ley 142 de 1994. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=2752>

Corte Constitucional. Sentencia T- 724 de 2003. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=56035> o en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-724-03.htm>

Corte Constitucional. Sentencia T-291 de 2009. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-291-09.htm>

Corte Constitucional. Auto 268 de 2010. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a268-10.htm>

Corte Constitucional. Auto 275 de 2011. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=45330> y <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>

Corte Constitucional. Auto 084 de 2012. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/Autos/2012/A084-12.htm>

Corte Constitucional. Auto 089 de 2015. Recuperado de <http://www.corteconstitu>

[cional.gov.co/RELATORIA/Autos/2015/A089-15.htm](http://www.alcaldiabogota.gov.co/RELATORIA/Autos/2015/A089-15.htm)

Cuervo Restrepo, J.I. (2009). El enfoque de políticas públicas como herramienta de análisis para impulsar el desarrollo regional. En: Desarrollo regional y planificación del territorio. Cuadernos de clase No. 01-02. Maestría Desarrollo Regional y Planificación del territorio. Editor Darío Angel. U. Autónoma de Manizales, pp. 263 - 283.

Eslava Gómez, A. (2011). El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales. Medellín: Fondo Editorial U. EAFIT.

Meléndez Álvarez, N. (2014). La práctica del reciclaje. Estudio de caso de la Asociación Colombiana de Recicladores ACOREIN, UPZ Engativá-Bogotá D.C. Trabajo de grado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Bogotá D.C. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8689/1019066435-2014.pdf?sequence=1>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Decreto Número 2981 de diciembre 20 de 2013. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=56035>

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 25036 de abril 21 de 2014. Recuperado de <http://www.supersociedades.gov.co/noticias/Documents/RESOLUCION-SIC-recoleccion-basuras.pdf>

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Resolución No. 0754 de noviembre 25 de 2014. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/ResolucionesAgua/0754%20-%202014.pdf>

Parra, F. (2015). ¡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. Nota técnica de Wiego (Políticas urbanas) No. 9. Documento publicado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). Recuperado de <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Parra-reciclaje-recicladores-WIEGO-WP9-espanol.pdf>

Pautassi, L.C. (2008). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En: Ximena Erazo (Editor). Políticas públicas para un Estado Social de derechos. Vol. II (texto impreso). Ximena Erazo, Víctor Abramovich, Jorge Orbe (Editores), 1ª. ed. - Santiago LOM Ediciones: Fundación Henry Dunant América



Latina, 89- 116. Recuperado de <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/3285>

Quiceno Castrillón, H. (2006). Escribir la política. Las normales superiores y las políticas públicas de educación. En: Las escrituras de la política. La rebelión del lenguaje. Primera Edición, Colombia: Universidad Pedagógica Nacional. pp. 77-103.

Terraza, H. y Sturzenegger, G. (2010). Dinámicas de Organización de los Recicladores Informales. Tres casos de estudio en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5424/Din%C3%A1micas%20de%20Organizaci%C3%B3n%20de%20los%20Recicladores%20Informales..pdf;jsessionid=A9D107AB14432D8F284965503A6D0BCB?sequence=1>

UAESP (2012). Esquema de metas a cumplir para la inclusión de la población recicladora en la gestión pública de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá, D.C. Cumplimiento del Auto Número 275 de 19 de diciembre 2011, emitido por la Honorable Corte Constitucional. Recuperado de <http://www.uaesp.gov.co/> o en www.cempre.org.co/Documentos/Esquema%20UAESP.pdf.

UAESP (2012) ¿Qué es Basura Cero? Recuperado de http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_content&view=article&id=32&Itemid=51

UAESP (2012) Resolución No. 799 de diciembre 31 de 2012. Recuperado de http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/SubdAprovechamiento/Resolucion799.PDF

UAESP (2013). Resolución No. 061 del 25 de febrero de 2013. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52101>

UAESP (2013). Resolución N°119 del 20 de marzo de 2013. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52472>

UAESP (2014). Resolución 051 de enero 27 de 2014 Recuperado de http://sites.google.com/uaesp.gov.co/resoluciones_2014/

UAESP (2014). Documento para discusión. Modelo de aprovechamiento propuesto Recolección, transporte, clasificación y pesaje. Recuperado de http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/images/doc_para_discusion_aprovechamiento.pdf

UAESP (2014). Subdirección de Aprovechamiento. Lineamientos de política pública 2. Población recicladora de oficio. Actores sociales para la gobernanza del Programa Basura Cero en el Distrito Capital. Hacia una propuesta metodológica para adelantar un proceso de concertación amplio y democrático en el marco de las obligaciones establecidas en el Auto 275 de 2011 en particular la orden 117.

UAESP (2014). Informe de gestión a 30 de junio de 2014. Recuperado de http://www.uaesp.gov.co/uaesp_jo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=137

Van de Klundert, A. y Anschtütz, J. (2001). Gestión Integrada y Sostenible de Residuos - El Concepto. Herramientas para los Tomadores de Decisiones. Experiencias desarrolladas en el "Urban Waste Expertise Programme" (1995-2001). Editora de la serie: Anne Scheinberg. WASTE 2001. Recuperado de http://www.bvs.de/paho.org/bvsacd/cd48/tools_ISWM.pdf

Villanova, N. (2014). Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas. Ciudad de Buenos Aires, 2001 – 2012. En: Trabajo y Sociedad, Núm. 23, pp. 67 – 90.

Yepes Palacio, D.L. Vélez Guzmán, P.A. y Gómez Salazar, W.M. (2008). Factores que afectan la productividad del reciclador informal. Caso Medellín. Gestión y Ambiente Vol 11, No. 1. pp. 85-96. Recuperado de <http://www.revisitas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/9216>