

SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN BOGOTÁ Y POLÍTICAS PARA LA POBLACIÓN RECICLADORA

SANITARY PUBLIC SERVICE IN BOGOTÁ AND POLICIES FOR RECYCLER POPULATION

Jairo Alberto Barriga Chia

Zootecnista egresado de la Universidad de Cundinamarca. Especialista en Administración Pública Contemporánea de la Escuela Superior de Administración Pública. Especialista en Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional. Actualmente es consultor en la Escuela de Educación de la Universidad Sergio Arboleda.

contacto

viajerocolombiano1917@gmail.com

Afiliación institucional
Universidad Sergio Arboleda

ORCID

<https://orcid.org/0000-0002-3486-1728>

Bogotá, Colombia

Fecha de recepción: 26 de Febrero de 2018

Fecha de aceptación: 02 de Mayo de 2018

Resumen

El presente artículo es un análisis crítico de la política pública para la inclusión de la población recicladora de oficio en el servicio de aseo de Bogotá, Colombia. Las demandas realizadas por una población en condiciones de vulnerabilidad manifiesta le dan origen a una serie de temas relacionados con el servicio público de aseo en el componente de aprovechamiento. El periodo de referencia está ubicado entre los años 2012 - 2016, en el cual se analizan las valoraciones sobre el impacto del programa Basura Cero en indicadores como la formalización de la población recicladora y la gestión de residuos.

Palabras Clave: reciclador de oficio, servicio público de aseo, gestión integral de residuos sólidos, políticas públicas, acciones afirmativas.

Abstract

The present is a critical analysis of the public policy for the inclusion of the ex-officio recycler population in the cleaning service of the capital city of Colombia, Bogotá. The demands made by a population in conditions of manifest vulnerability give rise to a serie of issues related to the public toilet service in the utilization component. The reference period is between the years 2012 - 2016, in which the assessments on the impact of the Zero Waste programs on indicators such as the formalization of the recycling and waste management population are analyzed.

Keywords: recycler by trade, public toilet service, solid waste integral management, public policies, affirmative actions.

Introducción

El propósito del presente artículo es generar un análisis crítico sobre la relación existente entre las demandas de la población recicladora de oficio en la ciudad de Bogotá D.C y la política pública del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento. Las políticas públicas para la inclusión de la población recicladora de oficio se consolidan después de un largo periplo jurisprudencial y normativo. Este documento tratará, puntualmente, el contexto de la implementación del Plan de Desarrollo Bogotá Humana entre los años 2012 y 2016.

En Bogotá se evidenció la implementación práctica de un conjunto de documentos de política pública que orientan la inclusión social de la población recicladora de oficio en el servicio de aseo, componente de aprovechamiento, con efectos en el mejoramiento de las condiciones de vida de 13.771 habitantes en condiciones de vulnerabilidad manifiesta.

Por parte de los proyectos de la sociedad civil se identificó el proyecto BAZERO, una implementación de las líneas estratégicas del programa Basura Cero que se convirtió en un modelo de gestión integral de residuos sólidos en nueve barrios de la localidad de Fontibón en Bogotá. Las actividades evidenciaron la importancia de ubicar componentes técnicos, operativos, pedagógicos y ambientales entorno a la participación de la población recicladora de oficio, las instituciones y la comunidad en general.

Se revisaron las valoraciones y evaluaciones de planes, programas y proyectos de la administración pública, entre ellos el programa Basura Cero, teniendo en cuenta el proceso de inclusión de la población recicladora en un servicio de aseo que representa un nuevo paradigma en la gestión integral de residuos sólidos: el aprovechamiento.

Políticas públicas del Servicio de Aseo

La Constitución Política de Colombia (Constituyente, 1991), en el artículo 365, establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y están sometidos al régimen jurídico que rige la ley; ésta a su vez se encarga de la definición del tipo de prestador de los servicios públicos, régimen tarifario, características técnicas y económicas del servicio.

El quiebre a la forma convencional de prestación del servicio de aseo tiene sus raíces en las condiciones de pobreza de la ciudad de Bogotá. Las necesidades insatisfechas en materia de empleo digno han generado un sector social, los más pobres entre los más pobres (Corte Constitucional, 2009), quienes se dedican a recolectar y transportar materiales reciclables para su comercialización y así garantizar su mínimo vital de subsistencia.

La población recicladora de oficio ha protagonizado en la ciudad de Bogotá una ardua lucha en el marco del Estado social de derecho, acudiendo incluso a la Corte Constitucional. También se han emitido sentencias a nivel nacional que tienen como elemento característico importante para la inclusión de la población recicladora de oficio, que consta de la operación por parte de organizaciones de

recicladores, autónomas y centradas en la economía solidaria.

La sentencia T - 724 del 2003 (Corte Constitucional, 2003) ordena a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos- UESP¹, o a la entidad del distrito que haga sus veces futuras, que incluya acciones afirmativas a favor de recicladores de Bogotá, cuando se trate de contratación de servicios públicos de aseo, debido a que la actividad que desarrollan está ligada a dicho servicio.

El Auto 275 del 2011 (Corte Constitucional, 2011) retoma el seguimiento a la sentencia T- 724 del 2003 con adiciones de nuevas órdenes de carácter concreto, que tienen relación, no solo con la garantía de derechos para la población recicladora, sino también con acciones afirmativas, acceso a los materiales potencialmente aprovechables y acceso al mínimo vital.

Las órdenes concretas especificadas por el Auto 275 de 2011, desde los numerales 109 al 118, establecen que se defina y se rediseñe un esquema de aseo que dignifique la actividad del reciclaje y que tienda a su normalización, a través de la fijación de metas a cumplir en el corto plazo que sean concretas, calificadas, medibles y verificables (Corte Constitucional, 2011).

El esquema que beneficie a los recicladores se puede incluir en el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS. El distrito podrá utilizar la figura de “orga-

1 Nombre de la entidad anterior a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá - UAESP

nizaciones autorizadas”, acorde al artículo quince numeral cuatro de la ley 142 de 1994 (Congreso, 1994). Se deberán establecer, en coordinación con la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, parámetros para la prestación del servicio de aprovechamiento. La forma en la que se dé la prestación del mismo será remunerada, bien a través de la tarifa o bien mediante la fijación del esquema de precios. La libre competencia, o forma de operar debe armonizarse con las áreas de servicio exclusivo, garantizando alternativas, a través de las cuales sectores de la población tradicionalmente marginados, participen de manera real y material en la prestación del servicio público de aseo en sus componentes complementarios de reciclaje, transformación y aprovechamiento (Corte Constitucional, 2011).

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana y el Programa Basura Cero (2012 - 2016)

Siguiendo las orientaciones de las sentencias T- 724 del 2003 y el Auto constitucional 275 del 2011, el plan de desarrollo de la Bogotá Humana formula los proyectos prioritarios del Programa Basura Cero². Los ejes del programa permiten delimitar las acciones más importantes en relación a la gestión integral de residuos en la ciudad de Bogotá, el aprovechamiento y su principal actor: la población recicladora de oficio. Los proyectos en mención son los siguientes: 1). Estrategia de producción sostenible, 2). Cultura de reduc-

ción y separación en la fuente, 3). Modelo de reciclaje para Bogotá, 4). Aprovechamiento final y minimización de la disposición en el relleno sanitario, 5). Escombros cero, y 6). Gestión integral de residuos especiales y peligrosos (Concejo de Bogotá, 2012, pág. 52).

El tercer proyecto, *Modelo de Reciclaje para Bogotá*, planteó 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 inclusión de esta población (Concejo de Bogotá, 2012, pág. 52).

En términos de política pública, el *Plan de inclusión de la Población Recicladora de Oficio* permite a las autoridades del distrito organizar sus líneas de acción entorno a las acciones afirmativas, concepto proveniente de la jurisprudencia. Estas a su vez, condensan los planteamientos de las sentencias de la Corte Constitucional. La inclusión entonces se plantea en la planeación aprobada por el auto 084 del 2012 en el cual se da vía libre al plan de inclusión asociado al esquema de corto plazo cualificado, medible y verificable, que, hasta la fecha de marzo del 2016, emitió informe ante los entes de control (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2012b).

El plan de inclusión planteaba la conformación de 60 centros de acopio operados por 60 organizaciones autorizadas,

2 Ver. Referencia del Acuerdo 489 de 2012 en el artículo 30

seis parques de reciclaje y una serie de acciones encaminadas al acompañamiento organizacional, técnico operativo y gerencial de las organizaciones de recicladores y en general de la población recicladora de oficio (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2012 b).

La política pública se apoyó en la reglamentación del nuevo esquema de aseo, concebido como un esquema transitorio que contemplaría cambios complejos para el servicio de aseo de la ciudad de Bogotá, debido a que se enfrentaba a incluir, regularizar y formalizar el servicio de aseo en un nuevo componente de aprovechamiento. El decreto 564 del 2012 contempla, en el artículo diez, la remuneración a recicladores de oficio, autorizando a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá para pagar, de la tarifa de aseo, la remuneración del reciclaje. En consecuencia, deberá integrar dicha actividad, a la recolección, el transporte y la disposición final, en el sentido de remunerarlas al valor correspondiente, en igualdad de condiciones materiales en las que se les reconoce la remuneración de los operadores que recolectan residuos ordinarios no reciclables y se conducen al relleno sanitario (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

De esta manera, el encuentro entre la Corte Constitucional, la formulación del plan de desarrollo de la Bogotá Humana, el correspondiente programa *Basura Cero* y el proyecto de Inclusión a la población de recicladores, (reglamentado por el decreto 564 de 2012), daría origen a un

nuevo esquema de aseo para la ciudad, que pasaría a componerse de los operadores de aseo ordinarios y la población recicladora de oficio.

La remuneración vía tarifa a la población recicladora de oficio implicó el desarrollo de un nuevo orden institucional, el cual daría cabida a garantizar el pago por la labor de recolección y transporte de materiales potencialmente aprovechables a 13.771 hombres y mujeres de todas las edades dispersos en el territorio del distrito capital (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2012^a, pág. 49)



Figura 2. En la madrugada recolectando cartón.
Fuente: Jairo Alberto Barriga Chía. (Bogotá, 2016)

Elementos complementarios en política pública del servicio de aseo

A continuación se describen otros documentos, cuya relación con la organización de un servicio de aseo en el componente de aprovechamiento es definido y reglamentado en la experiencia de la Corte Constitucional, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.

1. Sentencia T - 291 de 2009

Esta sentencia proviene de la ciudad de Cali. Es importante detenerse en este aspecto, debido a que contempla buena parte de los lineamientos técnicos y operativos de las organizaciones de recicladores. También define las acciones a emprender por parte de las instituciones implicadas en la demanda, teniendo en cuenta, ante todo, que es una problemática que gira en torno al derecho de cualquier ciudadano en condiciones de vulnerabilidad manifiesta a asegurarse, por sí mismo, el mínimo vital.

Los recicladores del botadero de Navarro en Cali, Valle del Cauca, presentan la demanda ante el Tribunal del Valle del Cauca teniendo como antecedente las narraciones de los tutelantes que —en términos generales, según la sentencia— expresan lo siguiente.

Relata la acción de tutela que desde 1976 Navarro funciona como un vertedero de residuos domiciliarios, época desde la cual más

de mil familias han derivado su sustento rescatando:(...) todos los materiales que son ingreso para industrias como la del plástico, los papeles, los vidrios, siderúrgicas, entre otras. Señala que si bien esta actividad ha sido desarrollada en condiciones infrahumanas ha significado un ingreso digno para estas familias. (Corte Constitucional, 2009, pág.6)

La sentencia emite unas órdenes complejas para garantizar el proceso de inclusión de los recicladores de Navarro y de los llamados “recicladores de calle” en la ciudad de Cali. Estas órdenes están orientadas a enfrentar las precarias condiciones materiales en las que han quedado los recicladores; e incluyen las medidas necesarias para frenar el impacto desproporcionado que generan, sobre los recicladores del basurero de Navarro, las normas jurídicas adoptadas en materia de disposición final de residuos y la nueva configuración de los procesos de recolección y disposición final de residuos (Corte Constitucional, 2009, pág. 88).

EMSIRVA ESP, o la empresa que la sustituya, deberá hacer posible la participación real y efectiva de los recicladores de la ciudad de Cali en la misma. La convocatoria deberá cumplir los estándares de inclusión fijados por el PGIRS y establecer condiciones para la recuperación y aprovechamiento de residuos, que permitan a los recicladores participar de manera efectiva en

esta actividad. La participación real y efectiva depende de la definición de estándares alcanzables por los recicladores de acuerdo a sus condiciones específicas: capacidad organizativa, ausencia de capitales de inversión, conocimiento técnico en materia de contratación pública. (Corte Constitucional 2009, pág. 88).

Otro elemento a destacar de la sentencia T- 291 de 2009 son los lineamientos sobre coordinación interinstitucional, al cual acude, y la forma en que orienta la política pública desde la perspectiva de la plena garantía de derechos a la población recicladora de la ciudad de Cali.

Respecto a los aspectos financieros y socioeconómicos, la sentencia establece que la economía solidaria es el marco normativo que garantiza la asociatividad como empresarios autónomos de la basura. El censo de la población recicladora permite definir y caracterizar el objetivo de la política pública. La formalización laboral al interior del servicio de aseo es orientación de la sentencia T-291 de 2009, teniendo en cuenta la participación de instituciones de desarrollo económico, como el DANSOCIAL.

La implicación de la inversión pública en el desarrollo de empresas privadas en la figura de economía solidaria, para favorecer y garantizar la igualdad a toda la población recicladora, son aspectos operativos importantes a tener en cuenta, así como la separación en la fuente y la recolección mediante el esquema de rutas de

recolección selectiva (Corte Constitucional, 2009, pág. 92).

2. Plan de Inclusión de la población recicladora de oficio en el esquema de aseo de la ciudad de Bogotá

Es la propuesta desarrollada por la entidad responsable de acatar las órdenes de la Honorable Corte Constitucional, proferidas mediante el Auto constitucional 275 del 2011. Este plan es el esquema de metas a seguir, en el corto plazo, para garantizar la efectiva inclusión de la población recicladora de oficio haciendo énfasis en aspectos operativos, infraestructura y acciones afirmativas, para la población recicladora de oficio consignada en el registro emitido mediante censo. El Auto constitucional 084 de 2012 resuelve

Que la UAESP envió dentro del término exigido por el Auto 275 de 2011, el esquema que pretende aplicar en el corto plazo para cumplir con las obligaciones contempladas en la sentencia T-724 de 2003 y con los criterios fijados en el Auto 268 de 2010. Por lo anterior, la insta a continuar con el proceso. (Corte Constitucional, 2012).

El plan inicia por la descripción de las generalidades del servicio de aseo y el horizonte en materia del esquema de operación. Se establece la separación en la fuente como acción afirmativa para con la población recicladora de oficio. Posteriormente, se propone la creación de 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 por el distrito capital (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2012b, pág. 34)

Los siguientes capítulos se van a adentrar en aspectos de acompañamiento a la población recicladora de oficio en cuanto a la cualificación para asumir la operación del servicio público de aprovechamiento. En términos generales, este plan integra: el componente de formación por competencias laborales y asistencia técnica, las rutas de recolección selectiva realizadas por organizaciones de recicladores de oficio, centros de acopio y parques de reciclaje, sistema de remuneración del servicio público de aprovechamiento vía tarifa, actualización del censo de recicladores y recicladoras 2012 Bogotá Humana, acción interinstitucional para el desarrollo de acciones afirmativas, normatividad y procesos financieros regulados para garantizar la regularización y formalización del reciclaje en el servicio de aseo de la ciudad de Bogotá (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, 2012b)

3. Decreto 2981 de 2013

El servicio público de aseo inicialmente fue reglamentado por el decreto 1713 del 2002, aunque posteriormente fue derogado por el 2981 del 2013. Como elemento base de la política pública, los planes de gestión integral de residuos sólidos, PGIRS, son el instrumento de planeación municipal o regional que contiene un conjunto ordenado de objetivos, metas, programas,

proyectos, actividades y recursos definidos por uno o más entes territoriales (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2013).

La principal disyuntiva entre decretos 1713 del 2002 y 2981 del 2013 radica en la definición de reciclador de oficio, así:

- Definición del Decreto 1713 del 2002: reciclador de oficio es la persona natural o jurídica que presta el servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento (Ministerio de Desarrollo Económico 2002).
- Definición del Decreto 2981 del 2013: reciclador de oficio es la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo a lo definido en el Artículo 15 de la Ley 142 de 1994 y en este decreto para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio 2013 P. 4).

El Decreto 2981 de 2013 guarda una estrecha relación con el cumplimiento de la Ley 142 de 1994, puesto que acoge la reglamentación específica para definir las personas autorizadas en la prestación del servicio de aseo, que se encuentra escrito en el Artículo 15 de la ley 142 de 1994. Este precisa, como personas prestadoras de servicios públicos, a las siguientes: 1). Las empresas de servicios públicos, 2). Las personas naturales o jurídicas, 3). Los municipios cuando asuman la forma directa, 4). Las organizaciones autorizadas, 5). Las entidades autorizadas para prestar servicios públicos durante los periodos de tran-

sición previstos en la ley (Congreso, 1994); acoger las sentencias de la Corte Constitucional es un tema importante en el decreto 2981 del 2013. Sin embargo, se apela a reconocer que reciclador de oficio es un operador de aprovechamiento que cumple la ley 142 de 1994 cosa que es imposible.

La operación por parte de la población recicladora de oficio no se puede ajustar a las condiciones exigidas por la ley 142 de 1994, puesto que es una población en condiciones de vulnerabilidad manifiesta. Por tal motivo debe existir una puerta abierta a la transición, de organizaciones de recicladores de oficio, a empresas prestadoras de un servicio público como el de aseo en el componente de aprovechamiento. Los aspectos operativos son también una cuestión que debe obligatoriamente reconocer el componente social.

El decreto 2981 de 2013 plantea varios elementos de política pública con respecto a la operación del servicio, sobre todo los criterios para la formulación de los planes de gestión integral de residuos sólidos a nivel municipal o regional. En términos técnicos operativos, se destaca el de ser una operación con los niveles de eficiencia contemplados en el esquema de recolección de residuos sólidos ordinarios. Por lo tanto la ruta de recolección selectiva —es decir, la recolección de fracciones de los residuos sólidos separados desde la fuente, en este caso, materiales reciclables— es el principal elemento guía para la construcción de dicho servicio (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2013, pág. 29)

El servicio público de aprovechamiento tiene varios horizontes. Con respecto al impacto ambiental estipula una reducción de la disposición de residuos reciclables en el relleno sanitario y la durabilidad del tiempo del relleno sanitario. En términos económicos, se reconoce el retorno de los materiales a los ciclos productivos; y en cuanto a la dimensión social, consiste en garantizar la participación de la población recicladora de oficio, en las actividades de recuperación y aprovechamiento, con el fin de consolidar productivamente estas actividades y mejorar sus condiciones de vida (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2013, pág. 31)

El artículo 88 del capítulo III, que incorpora la *Gestión Integral de Residuos Sólidos y el plan de gestión integral de residuos sólidos*, estima la importancia de incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora. En cuanto al servicio de aprovechamiento, este implica el desarrollo de proyectos de aprovechamiento para su incorporación en el ciclo productivo con viabilidad social, económica y financiera, que garanticen su sostenibilidad en el tiempo y evaluables a través del establecimiento de metas por parte del municipio o distrito (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2013, pág. 33).

El artículo 92, numeral 10, plantea Estructurar estrategias para la vinculación de los recicladores de oficio cuando sea el caso, formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de

manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público de aseo; al igual que adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora contempladas como obligaciones de los municipios y distritos en el artículo 96 numerales noveno y décimo (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2013, pág. 36).

Resultados de la política pública de Programa Basura Cero

El Programa Basura Cero ha sido evaluado por algunas instituciones que lo examinan principalmente basados en las metas establecidas, los indicadores de cumplimiento o impacto del mismo, la inversión destinada y ejecutada; así como los datos sobre la realidad de la ciudad en cada uno de los proyectos que componen el programa, articulado al plan de desarrollo de la Bogotá Humana, puesto que en otros programas se definen metas con relación al servicio de aseo o las acciones afirmativas específicas para la población recicladora de oficio.

Los ejes del programa Basura Cero se ejecutaron en una línea que, desde la perspectiva de la administración pública, expresa que:

Mejóro la gobernabilidad o control sobre el servicio de aseo, ingresó una nueva empresa pública a operar el 52% del servicio de aseo de la ciudad, mejoró la calidad y cobertura, disminuyeron en un 20% las

tarifas del servicio de aseo; la ciudad contribuye a mitigar los efectos del cambio climático, incrementa año tras año su cantidad de habitantes, así como también incrementa la producción de residuos sólidos. Sin embargo se logró la disminución de residuos dispuestos en el relleno sanitario Doña Juana, un programa hecho una realidad en relación a una ciudad con conciencia del manejo adecuado de los residuos sólidos, este aspecto representa un cambio cultural, debido a que la principal práctica por parte de la ciudadanía para que funcione un servicio de aseo de esta naturaleza, debe ser la separación en la fuente (Alcaldía Mayor De Bogotá D.C, 2016, pág. 102)

Con respecto a los avances en el plan de inclusión de la población



Figura 3. Reciclando bajo la lluvia. Fuente: Jairo Alberto Barriga Chía. (Bogotá, 2016)

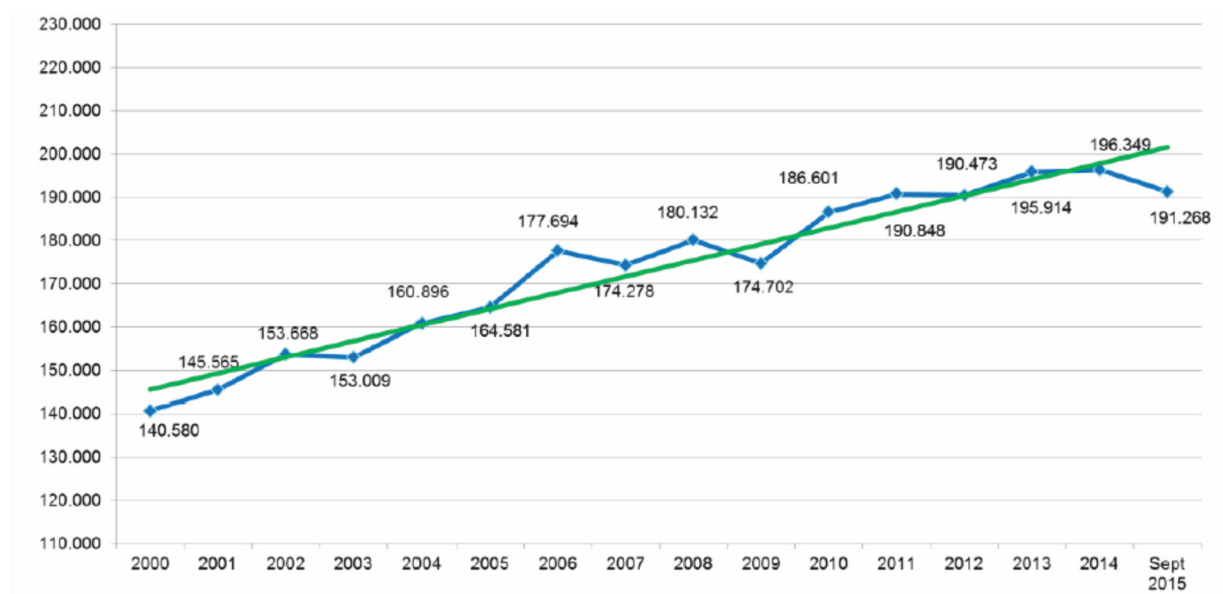
recicladora de oficio, se destaca el desarrollo del esquema operativo en el fortalecimiento de las rutas de recolección selectiva operadas por organizaciones de recicladores de oficio, el desarrollo gradual de una logística para el aprovechamiento. Otros aspectos de gran relevancia consisten en el pago a la población recicladora por la recolección y transporte de materiales aprovechables vía tarifa de aseo (Alcaldía Mayor De Bogotá D.C 2016 P. 103).

La incorporación de 12.878 recicladores remunerados al servicio de aseo permite una importante inclusión social y económica. Adicionalmente, se reconoce el proceso de coordinación interinstitucional orientando los esfuerzos a la consecución de acciones afirmativas articulando la misionalidad de las instituciones (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C 2016, P. 103).

Gráfica 1.

Promedio mensual de toneladas dispuestas en el relleno sanitario Doña Juana RSDJ (Promedio)

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá (2015, pág. 102)



Evidentemente entre los años 2012 hasta el 2015 se dieron procesos de incremento del aprovechamiento, primordialmente de materiales reciclables; logrando así una reducción de la disposición de residuos sólidos en el relleno sanitario Doña Juana.

La Contraloría de Bogotá por su parte realiza un estudio de evaluación del Programa Basura Cero (Contraloría de Bogotá D.C., 2016) la revisión de cada una de las metas se compila en la siguiente tabla.

Tabla 1.
 Avance físico de metas del proyecto de inversión 584 – UAESP.

	PROYECTO	META	PORCENTAJE AVANCE
	Estrategia de Producción sostenible	Concretar 20 acuerdos sectoriales con la industria.	29.63%
PROGRAMA BASURA CERO	Cultura de reducción de basuras y separación en la fuente	Implementar 6 estrategias para el manejo adecuado de los residuos sólidos en el distrito.	66.67%
		Realizar 4 estudios relacionados con la gestión de residuos sólidos en el distrito y la región.	60%
	Modelo de Reciclaje para Bogotá	Ampliar a 100% de la ciudad la cobertura de las rutas de reciclaje.	96.83%
		Poner en operación 6 parques de reciclaje.	0%
		Poner en operación 60 bodegas especializadas de reciclaje.	40%
		Establecer un sistema distrital de recicladores y recuperadores.	93.86%
		Establecer un programa de promoción y desarrollo de mercados de productos reciclados.	0%
		Construir y operar 60 empresas de reciclaje.	113.56%
	Aprovechamiento final y minimización de la disposición en el relleno sanitario	Aprovechar el 20% del volumen de residuos sólidos recibidos en el relleno sanitario RSDJ.	4.54%
		Realizar 4 estudios relacionados a la gestión de residuos sólidos en el Distrito Capital y la Región.	75%
	Escombros Cero	Gestionar 9 escombreras creadas.	100%
		Mejorar gestión de escombros en Bogotá.	72%
		Desarrollar un modelo eficiente de gestión de escombros en la ciudad.	100%
		Definir la localización de zonas para la gestión de escombros.	33.33%
	Gestión integral de residuos especiales y peligrosos	Desarrollar una estrategia de gestión, recuperación, aprovechamiento de los diferentes actores de la cadena del ciclo de vida del producto.	0%
Realizar control y seguimiento del 100% de las toneladas de residuos.		84.43%	

Fuente: Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo SEGPLAN corte 31 de diciembre de 2015 Secretaría Distrital de Planeación – Contraloría de Bogotá D.C. 2016. Citado por (Contraloría de Bogotá D.C. 2016 P. 21)

Las valoraciones con respecto al cumplimiento de las metas son las siguientes:

En relación a la ejecución de 18 metas programadas en el Proyecto 584 de la UAESP, 2 superaron el 100%, 2 alcanzaron el 100%, 7 alcanzaron un avance por encima del 50% sin llegar al 100%, 5 no alcanzaron el 50% y 3 no presentaron avance de lo programado para el cuatrienio. Cabe resaltar que una meta fue programada en dos proyectos prioritarios del PDDBH. (Contraloría de Bogotá D.C., 2016, P.23).

En el proyecto prioritario Un Modelo de Reciclaje para Bogotá, la Contraloría evidenció:

“De 21.602 recicladores, que componen el censo del Registro Único de Recicladores de Oficio – RURO, 7.064 recicladores fueron suspendidos, a 2.082 se les suspendió el pago en tanto no tenían verificada su condición de reciclador de oficio; de 14.537 recicladores activos sólo se les ha validado su condición de reciclador de oficio a 1.500, quedando 13.037 personas activas dentro del RURO a las que no se les ha validado su condición

y cumplimiento de las características sociales para ratificarlas en el RURO.” (Contraloría de Bogotá D.C., 2016, pág. 23)

Las conclusiones de la Contraloría, luego de revisar las metas del programa Basura Cero, definen que los proyectos prioritarios no se desarrollaron debidamente acorde a las metas. Con un 85% de ejecución presupuestal, no encuentra la Contraloría argumentos de beneficio ambiental, puesto que no se logró el 20% de aprovechamiento en el RSDJ, como tampoco la formalización efectiva de la totalidad de recicladores, con lo cual se mantiene la minimización del aprovechamiento y la maximización de la disposición en el RSDJ (Contraloría de Bogotá D.C., 2016, pág. 41). La Contraloría concluye que se evidencia la ineficiencia e ineficacia del programa Basura Cero, aunque lo reconoce como el componente operativo más valioso en el manejo integral de residuos sólidos en la ciudad.

Experiencias provenientes del Programa Basura Cero

El proyecto Bazero es una iniciativa de la sociedad civil que participó en una convocatoria de la Alcaldía Local de Fontibón. Este proyecto se ajustó a los parámetros establecidos por el programa Basura Cero y se implementó como un modelo de gestión integral de residuos sólidos aprovechables en 9 Barrios de la UPZ 75 Fontibón Centro, en el marco del Convenio 141 del 2015 de la Alcaldía Local de Fontibón (Castro y Manjarrez, 2016).

La evaluación realizada por Castro & Manjarrez (2016) a la ejecución del proyecto incluye, dentro de los objetivos específicos, proponer un esquema de gestión integral de residuos sólidos mejorado. El proyecto Bazero es una aplicación de los ejes propuestos por el programa Basura Cero y lo más destacado en esta experiencia radica en el éxito de los resultados y la posibilidad de proyectar elementos mejo-

rados para futuros proyectos que planteen aspectos retomados de la política pública Basura Cero.

Los resultados del proyecto Bazero son analizados debidamente en materia de cumplimiento de los objetivos propuestos desde la perspectiva de los valores eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia, viabilidad, cobertura y participación.

Tabla 2.

Evaluación por valores acorde al cumplimiento de los objetivos, actividades, resultados y recursos.

		CRITERIOS DE EVALUACIÓN						PROMEDIO	
		EFICACIA	EFICIENCIA	IMPACTO	PERTINENCIA	VIABILIDAD	COBERTURA		PARTICIPACIÓN
PROYECTO BAZERO	OBJETIVO GENERAL	5	4	5			3	4,2	
	OBJETIVOS ESPECIFICOS 1	4	5	3	4		3	3,6	
	OBJETIVOS ESPECIFICOS 2	5	5	5	4		3	4,4	
	OBJETIVOS ESPECIFICOS 3	5	4	5	4		3	4,2	
	ACTIVIDADES	4,4				4,4		4,1	4,4
	RESULTADOS	4,6	4,6		3,68	4,3			4,4
	RECURSOS	4				4			4
	PROMEDIO	4,5	4,6	4,5	3,7	4,4	4,7	4,1	

Fuente: Castro & Manjarrez (2016 P. 27)

El trabajo realizado por Castro y Manjarrez (2016), en la evaluación del proyecto Bazero, logra un riguroso ejercicio de análisis en materia de la ejecución de un proyecto con las características sociales de la población recicladora de oficio y la comunidad de habitantes de los barrios objetivo y la localidad; la dimensión operativa de un servicio de aseo operado por recicladoras y recicladores de oficio, en contraste con otra dimensión que es la pedagógica tomada como la herramienta clave para hilar las dimensiones anteriormente mencionadas.

Los objetivos del proyecto se orientaron a obtener logros en la articulación de la población recicladora de oficio, la articulación de la comunidad, la intervención específica en espacios públicos abordando los seis ejes del Programa Basura Cero. Las actividades que integran el proyecto son: 1). La sensibilización puerta a puerta, 2). Las jornadas de formación en agricultura urbana, 3). Aprovechamiento de residuos sólidos, 4). Identificación en terreno de recicladores con ruta histórica en la UPZ 75, 5). Caracterización de residuos sólidos producidos, 6). Pilotajes de recolección por áreas sensibilizadas por el proyecto

Bazero y 7). Actividades de participación entre la población recicladora de oficio y la comunidad directamente.

El proyecto incluyó la cooperación de las juntas de acción comunal, la alcaldía local, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de Bogotá, la empresa Aguas de Bogotá, el Hospital de Fontibón, desde el programa de territorios ambientalmente saludables; organizaciones de recicladores, Secretaría de Educación y empresas del sector (Castro y Manjarrez, 2016, pág. 95)

La inclusión de acciones afirmativas, aunque no figura como objetivo, demostró en la práctica que sí es posible operar un servicio público de aseo en el componente de aprovechamiento por parte de población recicladora de oficio, teniendo como elementos de cohesión los lineamientos de la Honorable Corte Constitucional y de política pública. A su vez, adquiere vital importancia la participación de la comunidad y las entidades públicas con responsabilidades directas, evidenciado en las conclusiones.

Por parte de las entidades se establece de manera general que Bazero logró consolidarse líder en la integración entre comunidad y recicladores mediante el énfasis pedagógico; y manifiestan la necesidad de que a nivel Distrital se reconozcan a los recicladores como operadores de aseo, y se incentive o multe a la comunidad por

el cumplimiento de la normativa. (Castro & Manjarrez 2016 P. 115)

La operación del servicio público de aseo —en el componente de aprovechamiento analizado, desde el punto de vista del proyecto Bazero— determina como aspecto fundamental la pedagogía. Concebir el proceso educativo como elemento transversal de un servicio de aseo descubierto en la práctica es quizás el principal referente de esta investigación, puesto que existe, desde el punto de vista de la gestión social, una completa anulación del componente educativo en la operación de los servicios públicos.

Respecto al énfasis del proyecto Bazero frente al programa “Basura Cero” es necesario tener en cuenta que el componente pedagógico desde el planteamiento a nivel estatal no fue relevante o tenido en cuenta, pero dichos procesos educativos sí son vitales para priorizar la consecución de un objetivo si se trata de generar y/o cambiar hábitos, cómo lo es la separación o disposición de residuos (Castro y Manjarrez 2016 P. 115).

Como elemento clave del proyecto Bazero se puede afirmar que la política pública de inclusión de la población recicladora de oficio, junto con la política pública del servicio de aseo, emiten elementos fundamentales para la propuesta de un nuevo servicio público de aseo útil a la solución de problemas ambientales y sociales, garantizando el orden constitucional al igual

que la calidad de un servicio de aseo responsable del ambiente saludable y el saneamiento básico.

Otras propuestas relacionadas con la Política Pública de aseo

La operación del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento por parte de la población recicladora de oficio requiere como elemento fundamental la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional, teniendo en cuenta argumentos de alto valor humanístico, tales como la vulnerabilidad manifiesta de la población recicladora de oficio, como lo narra el *amicus curiae* de la Corporación CIVISOL en la sentencia T-291 del 2009.

En el ámbito de la pobreza urbana, las y los recicladores son los pobres entre los pobres. Desde hace varias generaciones, ancianas/os, hombres, mujeres y niñas/os colombianos, muchos de ellos bisnietos de las y los desplazados por la violencia de mediados del siglo XX, llegaron a las ciudades a refugiarse de la violencia que los sacó del campo. Para ellas y ellos, como para sus bisnietas/os, sólo las bolsas de basura y los botaderos a cielo abierto han ofrecido una oportunidad de subsistencia en la ciudad. En las pilas de desperdicios del resto de la sociedad, estas personas marginadas aprendieron desde hace décadas a escarbar y seleccionar el material que podían recuperar para su propio consumo

o para venderlo a negocios. (Corte Constitucional, 2009, pág. 28)

Por consiguiente los argumentos sobre la imposibilidad de la operación de este servicio debido a las deficiencias en transporte, infraestructura, tarifas, músculo financiero, política pública, condiciones de consumo de sustancias psicoactivas, habitabilidad de calle, madres cabeza de familia, alcoholismo, vivienda informal, trabajo informal, carecen de sentido puesto que la política pública, así como el programa Basura Cero y los demás proyectos fundamentados en la misma, demuestran la importancia de la voluntad política y la coordinación interinstitucional como eje central para lograrlo. Las consideraciones técnico operativas que condesan estos elementos están expuestas en el trabajo de Barriga (2016).

El primer elemento consta de la ruta de recolección selectiva como fundamento operativo para la recolección diferenciada de los materiales aprovechables (Barriga, 2016, pág. 20). Dicha actividad requiere como soporte la incubación de organizaciones de recicladores, apoyadas directamente por la institucionalidad con inversión pública. Este proceso se compone entonces por las siguientes consideraciones.

1. Determinación efectiva en terreno de recicladores de oficio que operan sus rutas históricas en unos polígonos definidos.
2. La incubación de organizaciones de recicladores que operan infraestructuras

públicas adscritas al servicio de aseo, desde las cuales se desarrollen los propósitos operativos y sociales de la inclusión, tales como el reconocimiento de la tarifa, el almacenamiento de volúmenes comercializables, la redistribución de las ganancias, la reinversión de las mismas, la dotación de maquinaria y cualificación técnica y tecnológica de la actividad del servicio de aprovechamiento.

3. La formación de rutas de recolección selectivas apoyadas logísticamente en gradualidades que permitan su operación por parte de recicladores en una coordinación técnica que garantice la inclusión de la totalidad de la población recicladora

4. El desarrollo de organizaciones de recicladores y la conformación de empresas del servicio público en el componente de aprovechamiento, capaces de incorporar nuevos materiales a la red de aprovechamiento una vez se supla la operación del reciclaje, es decir integrar otros materiales a la actividad del aprovechamiento operando mediante recolección selectiva (Barriga, 2016, pàg. 20).

Con respecto al desarrollo humano, es importante tener en cuenta que el proceso de desarrollo de jurisprudencia, política pública y operación del servicio de aseo en el componente de aprovechamiento por parte de la población recicladora de oficio genera impactos cualitativos en la población recicladora.

Los aspectos formativos, el acompañamiento por parte de profesionales de distintas disciplinas en los diferentes escenarios del espectro de la población recicladora, la experiencia como la de la Mesa Distrital de Recicladores de oficio



Figura 4. Uniforme de reciclador Basura Cero. Fuente: Jairo Alberto Barriga Chía. (Bogotá, 2016)

son factores determinantes de la emergencia de nuevos liderazgos de hombres y mujeres que conocen el tema a fondo, es más lo viven (Barriga, 2016b, pág. 64). La población recicladora se configura como un actor económico particular, definido por García y Valdés (2015) como emprendimientos económicos solidarios, debido a que detrás de las lógicas productivas se promueven transformaciones en sus comunidades en pro de la inclusión social. La economía solidaria es la legislación sobre la cual se rigen las organizaciones de recicladores de oficio. Ello implica una economía social, más allá de las intenciones de satisfacer el mercado.

La población recicladora de oficio también se configura como un actor político, con

capacidad de gestionar recursos y exponerlos en el campo de la lucha social por los derechos Valdés (2015, pág. 110) explica que las organizaciones de recicladores han demostrado determinadas capacidades para su ejercicio político en función de buscar la inclusión formal y real en el sistema de aseo de la ciudad, apelando al estado social de derecho y la defensa de derechos constitucionales.

Consideraciones Finales

La persistencia de diferentes tipos de organizaciones de recicladores de oficio es la que ha logrado que esa vulnerabilidad manifiesta se traduzca en políticas públicas. Por lo tanto, es menester de quienes asuman los escenarios del poder



Figura 5. Reordenando lo recogido en el triciclo. Fuente: Jairo Alberto Barriga Chía. (Bogotá, 2016)

público reconocer este actor social y ambiental que trabaja por el saneamiento básico con variados beneficios para la sociedad.

Para garantizar la debida inclusión de la población recicladora de oficio, los documentos de política pública contemplan una adecuada inversión en componentes como las cualidades técnicas, pedagógicas y operativas que se establezcan; para su desarrollo al interior de planes, programas y proyectos relacionados con la gestión integral de residuos sólidos.

El Programa Basura Cero, en materia de política pública, demostró los elementos fundamentales para la inclusión de la población recicladora de oficio, usando el pleno reconocimiento de la jurisprudencia para realizar la planeación correspondiente, evidente en el plan de inclusión de la población recicladora de oficio y los proyectos que componen el programa Basura Cero.

Los impactos de los proyectos ejecutados bajo la orientación de la política Basura Cero lograron posicionar como eje central a los sujetos recicladores, con relación a la ciudadanía en general, debido a que también es objeto de intervención mediante la acción pedagógica para cualificar en terreno de forma planificada la gestión integral de residuos sólidos.

La inclusión de la población recicladora de oficio en el esquema de aseo de la ciudad de Bogotá es un referente a nivel nacional para la formulación de los planes de gestión integral de residuos sólidos, puesto que es una experiencia institucional probada en la realidad, de una ciudad que es distrito capital. De igual forma, se pueden omitir errores que se presentaron en la evaluación realizada por parte de la Contraloría de Bogotá.

Iniciativas de la sociedad civil como el proyecto Bazero muestran cómo se pueden articular los elementos de política pública, la coordinación interinstitucional y la pedagogía en un proceso de desarrollo integral para la población recicladora de oficio y la ciudadanía en general, aspecto a tener en cuenta para la formulación de políticas públicas en relación a la gestión integral de residuos sólidos.



Figura 6. Material debidamente cargado en el triciclo. Fuente: Jairo Alberto Barriga Chía. (Bogotá, 2016)

Aspectos tales como la tarifa de aseo para la actividad de aprovechamiento son aún un asunto sin resolver, teniendo en cuenta que tan sólo la ciudad de Bogotá reconoce el pago vía tarifa, pero la reglamentación nacional no cuenta con la madurez suficiente para lograrlo. Esto debido a que no contempla aspectos sociales y operativos, como la incubación de empresas prestadoras del servicio de aseo, la asignación de infraestructura, maquinaria y transporte; al igual que la dinámica de gestión social que integra la pedagogía y el trabajo social territorial para lograr los niveles de eficiencia requeridos.

El desarrollo de un servicio de aseo en el componente de aprovechamiento operado por población recicladora de oficio debe tener como punto de partida la creación de las rutas de recolección selectiva; teniendo como base la ruta histórica de recicladores de oficio, la madurez de dichas rutas debe contemplar la inclusión social, el desarrollo humano y la pedagogía como aspectos novedosos en la concepción del aprovechamiento.

La capacidad de la política pública para resolver el impacto ambiental de los rellenos sanitarios asociados al cambio climático, la presión sobre los ecosistemas a partir de la necesidad de nuevas materias primas para la creación de bienes y servicios radica en el desarrollo de una sociedad justa, que debe contemplar la vulnerabilidad social como deber primordial para su resolución.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2012. Decreto 564 Del 2012. Vol. 1. Colombia. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9863>.
- Alcaldía Mayor De Bogotá D.C. 2016. "Balance de resultados del plan de desarrollo distrital 2012 - 2016 'Nogotá Humana' a 31 de diciembre de 2015." Bogotá. Recuperado de http://www.bogotaturismo.gov.co/sites/default/files/balance_de_resultados_del_plan_de_desarrollo_distrital_bogota_humana_2012-2016.pdf.
- Barriga, Jairo. 2016a. "La Operación Del Servicio Público de Aseo En El Componente de Aprovechamiento Para La Ciudad de Bogotá DC Y La Inclusión de La Población Recicladora de Oficio." *BIOMA* 43: 16-22.
- . 2016b. *Sistematización de Experiencias En Líderes Y Líderesas de Organizaciones de Recicladores de Oficio Para El Reconocimiento de Saberes Y Prácticas Asociados a Formación Política*. (Trabajo de grado) Universidad Pedagógica Nacional.
- Castro, Andrea, and Diana Manjarrez. 2016. *Evaluación del proyecto Bazero y formulación de un programa integral de residuos sólidos en Fontibon*. (Trabajo de grado) Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

- Concejo de Bogotá. 2012. *Acuerdo 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 BOGOTÁ HUMANA."* Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. 1994. *Ley 142 de 1994. Por La Cual Se Establece El Régimen de Los Servicios Públicos Domesticiarios Y Se Dictan Otras Disposiciones.* Vol. 1. Colombia.
- Constituyente, Asamblea Nacional. 1991. *"Constitución Política De Colombia."* Presidencia De La Republica, 139. <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.
- Contraloría de Bogotá D.C. 2016. *Evaluación de La Implementación Del Programa Basura Cero En Bogotá - Plan Anual de Estudios PAE 2016.* Bogotá. <http://www.contraloria-bogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Estructurales/Habitat/2016 Programa Basura Cero en Bogotá.pdf>.
- Corte Constitucional. 2003. *Sentencia T - 724 de 2003.* Colombia. doi:10.1007/s13398-014-0173-7.2.
- . 2009. *Sentencia T- 291 de 2009.* Vol. 1. Colombia.
- . 2011. *Auto Constitucional 275 de 2011.* Vol. 1. Colombia. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2011/a275-11.htm>.
- . 2012. *Auto 084 de 2012.* Colombia. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.
- Garcia, F., y Valdés, E. (2015). "Producción de subjetividades en emprendimientos económicos solidarios : una comparación de dos casos." *Revista Cooperativismo Y Desarrollo*, 28–38.
- Ministerio de Desarrollo Económico. 2002. *Decreto 1713 de 2002.* Vol. 2002. Colombia. doi:Diario Oficial 45210 de junio 6 de 2003.
- Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio. 2013. *Decreto 2981 Del 2013.* Colombia. <http://www.minvivienda.gov.co/Residuos Solidos/Presentación del Decreto 2981 de 2013.pdf>.
- Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. 2012a. *Caracterización de La Población Recicladora de Oficio En Bogotá.* Bogota. www.uaesp.gov.co.
- . 2012b. *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.* Vol. XXXIII. www.uaesp.gov.co.
- Valdés, E. (2015). *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).* 30. doi:10.1017/CBO9781107415324.004.