

La ARB: Por un modelo inclusivo de reciclaje en Bogotá

Olga Abizaid

Introducción

En marzo de 2013, los recicladores en Bogotá, y en todo el país, vieron hecho realidad algo que no esperaban que sucediera tan rápido: la implementación en la ciudad de un sistema de pago por sus servicios de recuperación de materiales financiado por la tarifa de aseo. Dicho pago forma parte de una transformación aún más grande e importante en el marco normativo que abre la puerta a la inclusión de los recicladores en el manejo de los residuos sólidos en todo el país. Esta transformación ha sido el resultado de la lucha constante que ha venido haciendo la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá (ARB) por la defensa de los derechos de los recicladores desde hace más de 20 años.

Si bien existen otras experiencias de inclusión de los recicladores en los servicios públicos de aseo en Colombia (p.ej., en Bucaramanga, Cali, Pasto y Popayán), este trabajo se centra en la experiencia de la ARB, la cual ha estado a la vanguardia en la lucha jurídica por el reconocimiento de la labor de los recicladores. El caso de Bogotá sirve para ilustrar que la inclusión de los recicladores en los sistemas de manejo de residuos es posible mediante esfuerzos sostenidos a lo largo del tiempo para incidir progresivamente en las políticas y prácticas de gobierno. En cada paso del proceso los recicladores, haciendo uso de una combinación de estrategias –incluyendo acciones legales, el desarrollo de propuestas de política, el establecimiento de alianzas y la movilización social– han tenido que superar los intereses opuestos al cambio, ya sean de los grandes consorcios privados del aseo o de instancias o funcionarios gubernamentales. Este estudio de caso muestra que el éxito del proceso de incidencia para lograr los cambios deseados requiere la existencia de organizaciones de recicladores sólidas (voz), que cuenten con la capacidad de generar y diseminar información bien sustentada sobre su trabajo (visibilidad), y que sean capaces de conjugar esas dos cualidades para promover sus posturas y propuestas efectivamente en espacios de diálogo y de toma de decisiones (validez).

Se entiende, sin embargo, que los resultados obtenidos en el periodo analizado en este documento (2008-2013) son producto de un mucho más largo, y a ratos tortuoso, proceso que aún no ha terminado¹. Si bien durante este periodo se han dado importantes hitos en la lucha

¹ El presente trabajo no aborda las dos iniciativas iniciadas a finales de 2013 para destituir de su cargo al alcalde Gustavo Petro (2012-2016). Para los fines de este análisis, lo que es importante rescatar de estas dos iniciativas es que son percibidas con gran preocupación por la población recicladora, ya que desde su perspectiva existe incertidumbre en torno al grado de institucionalización de las medidas para incluirlos en el sistema público de aseo y para remunerarlos. Existe también temor de que haya presiones por parte de intereses económicos para dismantelarlas. En resumen, el alcalde está enfrentando dos procesos. Uno de parte de la Procuraduría General de la Nación que ordenó su destitución e inhabilitación por 15 años debido al modelo de manejo de residuos que instauró desde 2012, el cual desde su perspectiva, contravenía la legislación existente al no respetar el principio de

por la defensa del oficio, queda mucho por hacer en materia de incidencia política para traducir estos logros en políticas públicas a nivel local (en las alcaldías de las localidades), y para que se avance de manera progresiva en los procesos de formalización ordenados por la Corte Constitucional y en la consolidación de modelos de negocios que les permitan a los recicladores aprovechar las oportunidades que se les han abierto.

Lo que se busca rescatar en este trabajo es el proceso de incidencia que se ha realizado en Bogotá para la defensa del oficio y la apertura de espacios para influir en el modelo de manejo de residuos, y que ha logrado que el tema de la inclusión de la población de los recicladores sea abordada al nivel jurídico más alto. En palabras de Nohra Padilla, líder de la Asociación Cooperativa de Recicladores de Bogotá (ARB): “A veces la gente piensa que lo que hay que aprender es el resultado. Yo creo que hay que aprender del proceso”.

Contexto de la ciudad

Bogotá es la capital de Colombia y la ciudad más grande del país. Al ser la sede de los poderes del gobierno nacional, las dinámicas de la ciudad tienen resonancia a nivel nacional, aun cuando se traten de asuntos municipales.

La ciudad se encuentra dividida en 20 unidades político-administrativas, conocidas como localidades, cada una de ellas con una alcaldía menor. Bogotá es también la ciudad más importante a nivel económico de Colombia y una de ciudades más dinámicas económicamente en América Latina. En 2013 su producto interno bruto (PIB) fue de \$94 112 millones de dólares (Universidad del Rosario/Inteligencia de Negocios 2013), y su PIB per cápita de \$10 650 millones de dólares. El coeficiente de desigualdad (Gini) para 2012 fue de 0,497² (DANE 2012). Sus actividades económicas se encuentran basadas en los servicios (especialmente financieros) y en la industria (agroalimentaria, de la construcción, química, de plásticos y metalmecánica) (DANE citado en Cámara de Comercio 2013).

En 2013 contaba con una población de 7 620 000 habitantes (DANE 2013a), de los cuales 3 984 000 (52%) se encontraban ocupados. Si bien Bogotá es una de las ciudades en Colombia con menor nivel de informalidad, 44,1% de las personas ocupadas lo hacían de manera informal ya fuera dentro de unidades productivas informales o a través de relaciones de empleo informal (sin contrato de trabajo y sin cobertura de salud o pensión)³ (DANE 2013b). Sus

libre competencia y fue mal ejecutado. El segundo proceso es un proceso encabezado por un grupo interesado en retirarle el mandato, el cual consiguió suficientes firmas para pedir un proceso de revocatoria vía electoral. Hasta febrero de 2014, ambos procesos continuaban en proceso.

² El coeficiente Gini se utiliza para medir la distribución de los ingresos y se mide en cifras entre 0 y 1, donde 1 representa la concentración de los ingresos y 0 significa igualdad en la distribución de la riqueza.

³ A nivel nacional, las cifras sobre la tasa de informalidad varían dependiendo de la fuente: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reportó que era de 56,8%, mientras que la cifra proporcionada por el Banco de la República de Colombia era de 62%. Las diferencias en las cifras podrían explicarse en la forma en la que se define la “informalidad”. El gobierno colombiano utiliza la definición establecida por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) y el Grupo de Delhi que además de tomar en cuenta a las unidades productivas en la economía informal, considera las relaciones de empleo informal, donde los trabajadores no tienen acceso a beneficios de salud o pensiones.

actividades se concentran principalmente en las áreas de comercio, hoteles, restaurantes; servicios comunales, sociales y personales; y la industria manufacturera. En su mayoría, las personas que laboran en situación de informalidad son trabajadores a cuenta propia (donde entrarían los recicladores), trabajadores asalariados que trabajan para el gobierno o empresas particulares y trabajadores en condiciones de subsistencia. De entre estos tres grupos, los trabajadores por cuenta propia representan poco más de la mitad de los trabajadores informales. Se trata en su mayoría de gente desfavorecida, ubicada en los estratos socioeconómicos bajos, con baja escolaridad. Sus ingresos son inferiores al salario mínimo y tienen un nivel alto de vulnerabilidad debido a la desprotección que caracteriza al trabajo informal. En su mayoría estos trabajadores son jefes de familia (Camacho y Dussán 2012).

A nivel nacional, la problemática de la informalidad busca ser atendida mediante incentivos para la formalización y la creación de empleos enfocados sobre todo a las unidades productivas (Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010), la incorporación de las personas al Servicio Complementario de Beneficios Económicos Periódicos para la protección para la vejez (decreto 0604 de 2013) para que las personas de escasos recursos tengan acceso a ingresos periódicos individuales durante su vejez y hasta su muerte.

Organización con base miembros (OBM)⁴

La ARB es una organización de segundo nivel que en la actualidad agremia a 17 organizaciones cooperativas que representan a 1800 recicladores de oficio y que tienen presencia en 12 de las 20 localidades que conforman a Bogotá⁵. Fue formada en la década de 1990 mediante la unión de tres cooperativas (Rescatar, Porvenir y El Triunfo) en respuesta a los cierres de botaderos a cielo abierto (Acosta y Ortiz 2013).

La ARB tiene como objetivo la defensa del oficio, el avance de los recicladores en la cadena de valor del reciclaje, y la integración y remuneración de sus actividades en el marco del servicio público. Su trabajo de defensa se da en varios planos e implica el establecimiento de diálogo con las autoridades pertinentes tanto en espacios consultivos y participativos relacionados al reciclaje abiertos a la sociedad, como lo son las mesas de trabajo de Plan Maestro Integral para el Manejo de los Residuos Sólidos, así como en espacios de diálogo bilateral; la iniciación de acciones jurídicas ante las cortes, tribunales y la Corte Constitucional; y en marchas y plantones.

A nivel interno también realiza actividades para obtener fuentes fijas de materiales y para promover el desarrollo de capacidades de sus miembros a través de procesos de profesionalización del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). A través de estos procesos los recicladores tienen la oportunidad de certificarse como técnicos del reciclaje, recibiendo una formación similar a la que reciben los empleados de las compañías de aseo. A nivel interno, la ARB también ha dedicado esfuerzos en el mejoramiento de sus procesos productivos y administrativos, y desde 2010 todos sus procesos productivos cuentan con el certificado ISO 9001 del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEPEC) en materia de

⁴ Referida en adelante como organización de base (OBM)

⁵ Entrevista con Silvio Ruiz Grisales, líder de la ARB, el 17 de enero de 2014.

gestión de calidad para las micro y pequeñas empresas (NIC-6001). A nivel nacional forma parte de la Asociación Nacional de Recicladores (ANR) y se encuentra vinculada regionalmente a la Red Latinoamericana y del Caribe de recicladores (Red Lacre) y a nivel mundial a la Alianza Global de Recicladores. Ha recibido varios reconocimientos nacionales e internacionales por su labor, incluido el premio cívico “Por una Bogotá mejor” en 2000, reconocimientos de parte del Ministerio del Ambiente en 2002 y 2003, y más recientemente Nohra Padilla obtuvo el Premio Ambiental Goldman en 2013. Este último es considerado como el premio nobel ambiental y es otorgado a líderes comunitarios por su labor sostenida para proteger el medio ambiente y promover cambios positivos a través de participación comunitaria o ciudadana en los temas que los afectan, anteponiendo esos fines inclusive a su seguridad personal.

Información general sobre los recicladores de Bogotá

El tamaño actual de la población recicladora en Bogotá es incierto. Se han levantado varios censos para enumerarla, pero sigue habiendo discrepancia en torno su tamaño real⁶. El censo más reciente fue realizado en 2012 por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), la entidad encargada de los servicios de aseo. De acuerdo a los números arrojados en ese ejercicio, existen 13 754 recicladores en Bogotá, que son en su mayoría hombres (68,7%) entre 26 y 50 años (53,1%) (Parra de próxima publicación). Entre las actividades que realizan estos trabajadores se encuentra la recolección de materiales y su selección; el transporte de los materiales a centros de acopio; la pretransformación y transformación (es decir, actividades de beneficio); y la comercialización y valoración de los materiales.

Existe una gran disparidad entre la población recicladora: están aquellos que se dedican principalmente a esta actividad (de oficio) y aquellos que lo hacen de manera esporádica (de rebusque). Los recicladores de oficio de Bogotá se caracterizan por haber trabajado durante muchos años (en promedio 20 años), lo que les ha permitido establecer territorios bien demarcados para la recolección del material. La familia es generalmente la unidad productiva (Acosta y Ortiz 2013).

Históricamente, la población recicladora ha estado conformada por migrantes económicos y gente desplazada por el conflicto armado en Colombia. Se trata de segmentos poblacionales sumamente vulnerables y que cuentan con niveles bajos de educación y pocas alternativas al reciclaje (Acosta y Ortiz 2013). Las personas que se dedican al reciclaje han sido víctimas de gran discriminación por parte de la sociedad y continúan siendo el blanco de hostigamiento, abusos e, inclusive, violencia⁷. Para protegerse de estos embates y de políticas públicas y prácticas gubernamentales adversas a su oficio, algunos recicladores se han organizado. No obstante, a pesar de que las experiencias organizativas de Colombia en este sector ocupacional

⁶ En una conversación telefónica el 17 de enero de 2014, Silvio Ruiz Grisales, líder de la ARB, calculó que el número de personas involucradas en la economía popular ligada al reciclaje alcanzaba aproximadamente 25 000, de los cuales 18 000 eran recicladores que trabajaban en las calles.

⁷ Uno de los casos más sonados en este sentido fue el asesinato de 10 recicladores en 1992 en la Universidad de Barranquilla para usar sus cadáveres en investigación y comerciar con sus órganos. La indignación que este suceso causó llevó a que ahora el 1º. de marzo sea conmemorado como el Día Mundial del Reciclador.

han sido pioneras en el mundo, el nivel de organización entre las población recicladora continúa siendo bajo.

Los recicladores que se encuentran agrupados en la ARB, son en su mayoría mujeres (58%), jefes de familia y sus hogares se encuentran en los estratos 1 (bajo-bajo) y 2 (bajo) (Aluna Limitada 2011a). En promedio, tienen dos dependientes y sus ingresos provienen principalmente de empleos informales. Sus ingresos varían dependiendo del lugar en donde recojan el material (lo cual a su vez determina también el tipo y calidad de los materiales), de la forma en la que recojan el material (si va a pie o cuentan con un carrito) y del precio de mercado de los materiales que recojan. En promedio, su ingreso diario es de \$7000 pesos (US\$3,41)⁸ y sólo 5% de estos trabajadores puede solventar las contribuciones a la seguridad social. En su mayoría estos trabajadores tienen bajos niveles de educación y cuentan con pocas alternativas ocupacionales además del reciclaje (Acosta y Ortiz 2013).

Marco legal y de políticas

Desde la década de 1980, en Colombia se ha optado por mirar al manejo de residuos sólidos como una cuestión sanitaria, lo cual ha llevado al cierre de los botaderos a cielo abierto (desgraciadamente sin tomar en consideración a los medios de sustento de las personas que trabajan ahí). En general, los marcos regulatorios relacionados al manejo de los residuos a nivel nacional y distrital, en su mayoría, están diseñados para favorecer el enterramiento de los residuos por encima de sistemas de recuperación o de reducción de residuos y anteponen el papel de las corporaciones privadas como proveedoras de servicios públicos, en detrimento de la población recicladora, que ha ido perdiendo espacios para la realización de su trabajo (Parra de próxima publicación).

Ejemplos de ello son la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos domiciliarios que establecía que sólo las sociedades anónimas podían proveer servicios a las ciudades de más de 8000 habitantes, y, por tanto, excluía a las organizaciones de recicladores de los procesos licitatorios para la provisión de servicios. Otro ejemplo es el Código Nacional de Transporte de 2002 que prohibía el uso de vehículos de tracción animal en las calles. También de ese año, el Decreto Nacional 1713 estipulaba que los residuos dispuestos en las vías públicas pertenecían al gobierno quien le cedía su usufructo a los concesionarios del aseo, lo que se prestaba a la interpretación de que, al reciclar, los recicladores estaban robando los residuos. La Ley Nacional 1259 de Comprando ambiental de 2008 prohibía la selección de residuos en bolsas dispuestas en espacios públicos, el transporte de residuos en vehículos no aptos y su comercialización en condiciones no adecuadas para ese fin. Otras normas, como el Decreto Distrital 456 de 2010 afectaban al nivel inmediatamente superior dentro de la cadena de valor, a los bodegueros privados de materiales reciclables de residuos sólidos, al establecer estándares de tamaño mínimo para las bodegas.

En un estudio reciente, los recicladores también dijeron que las prácticas gubernamentales afectan sus medios de sustento (Acosta y Ortiz 2013), ya que de manera reiterada en el diseño

⁸ Conversación telefónica con Silvio Ruiz Grisales, líder de la ARB, el 17 de enero de 2014. La conversión a dólares se hizo al tipo de cambio vigente el 3 de marzo de 2014: \$2047 pesos por \$1 dólar estadounidense.

de los pliegos licitatorios le dan preferencia a los grandes consorcios privados en la concesión de los servicios de recolección, barrido y limpieza (RBL). Eso ha sido una constante, en las licitaciones públicas para la concesión de áreas exclusivas de servicios en los componentes RBL de 2003 y 2011, así como en la licitación para la gestión del Relleno Doña Juana en 2009.

Para mantenerse en el oficio, los recicladores han tenido que oponerse de manera reiterada a los contenidos de estas legislaciones y a estas prácticas gubernamentales excluyentes a fin de defender su derecho a ejercer su labor y ser integrados en el manejo de residuos sólidos. Con su lucha, los recicladores han logrado que la Corte Constitucional dictaminara la inconstitucionalidad de algunas de esas normativas y prácticas por atender contra su derecho fundamental al trabajo y a un mínimo vital. Puesto que la Corte Constitucional es la instancia jurídica más alta y sus sentencias son vinculantes, sus pronunciamientos han llevado a algunos cambios legislativos que ordenan la inclusión de los recicladores al sistema de manejo de residuos y que, a un nivel más alto, podrían constituir el principio de un cambio en la concepción misma del modelo de manejo de residuos: de un modelo centrado en el enterramiento a uno basado en la recuperación (Los cambios normativos y a nivel de prácticas gubernamentales logrados a través de la incidencia de los recicladores se discuten más adelante en el trabajo).

Situación previa a la intervención

Como sucede en las grandes urbes, la producción y el manejo de los residuos constituyen un tema de suma importancia. En Bogotá se producen diariamente aproximadamente 8000 toneladas de residuos. De éstas, aproximadamente 1200 son recuperadas por los recicladores y las compañías privadas para su posterior reincorporación al proceso productivo; 6300 son llevadas al Relleno Sanitario Doña Juana –el único que existe en la ciudad– para su disposición final; y el resto es dispuesto de manera irregular en el sistema hídrico de la ciudad (Monroy 2013).

Sin embargo, durante mucho tiempo no existió un modelo claro de manejo de residuos. A partir de la década de 1990 y hasta la fecha, el tema del manejo de los residuos en Bogotá ha estado marcado por dos fenómenos convergentes a nivel mundial. Por un lado, la tendencia a privilegiar modelos de privatización de servicios públicos bajo el argumento de que con ello se lograría mayor eficiencia (definida en términos de reducción de costos gracias a una mayor mecanización de los procesos) y la erradicación de la corrupción; y, por el otro, el cambio de percepción en torno a las basuras: de no tener valor alguno, a ser una mercancía codiciada. Esta combinación ha resultado ser muy nociva para la labor de los recicladores, ya que se ha traducido en la progresiva pérdida de espacios –tanto a nivel normativo y regulatorio, como en los espacios físicos de recolección de residuos– frente a los intereses de grandes consorcios del aseo y del reciclaje, los cuales cuentan no sólo con gran capital de trabajo sino también con gran influencia política para la definición de programas y de prácticas de gobierno.

La privatización de la procuración de estos servicios, no obstante, no ha resultado necesariamente en la reducción de los costos, ni en el aumento en la calidad, de los servicios;

tampoco para reducir la corrupción. Y en cambio sí ha tenido implicaciones negativas para los habitantes de la ciudad –quienes solventan las utilidades de los proveedores del servicio– y para los recicladores que enfrentan cada vez más dificultades para acceder a los materiales, y por tanto para lograr los mínimos vitales de subsistencia.

Teoría del cambio

El proceso de lucha por la defensa de los derechos de los recicladores y de incidencia de la ARB para lograr un modelo inclusivo de manejo de residuos en Bogotá constituye un buen ejemplo de cómo las OBM de trabajadores empoderadas pueden llevar a cabo cambios progresivos en las políticas y el marco normativo, que eventualmente, y luego de superar las fuerzas opuestas, resultan en cambios sistémicos en favor de sus niveles de vida y medios de sustento (ver Anexo para una explicación detallada sobre la teoría del cambio). Y si bien el proceso de cambio en Bogotá es de larga data y comenzó antes del periodo bajo estudio de este estudio de caso, los resultados obtenidos han sido importantes.

Durante este periodo, la población consideraba que había amenazas a su labor en varios frentes:

- *A pesar de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en 2003, el reconocimiento del oficio y de sus organizaciones históricas seguía sin materializarse en las prácticas de gobierno.* En efecto, a pesar de las sentencias C-741 y T-724 de la Corte Constitucional en donde se le reconocía el derecho a las organizaciones de recicladores el derecho a proveer servicios de aseo en municipalidades de más de 8000 habitantes a pesar de no ser sociedades anónimas y a participar en los concursos para licitaciones públicas, en la práctica las políticas, los planes y los programas del gobierno distrital seguían siendo excluyentes. En los procesos de licitación de la administración del Relleno Sanitario Doña Juana en 2010 y para la concesión de las áreas exclusivas de servicios en los componentes de recolección, barrido y limpieza (RBL) de 2011 se hizo evidente que las autoridades distritales seguían sesgadas en favor de los grandes consorcios del aseo, y que buscaban sólo aparentar la inclusión de la población recicladora a través del fomento de organizaciones irregulares de recicladores. Con ello se buscaba debilitar y/o ignorar a las organizaciones de recicladores existentes y, a cambio, se le ofrecía a quienes se prestaran a eso acceso a las acciones afirmativas para los recicladores prescritas por la Corte Constitucional.
- *Las leyes seguían afectando la viabilidad del reciclaje tradicional y ahora amenazaban con afectar también a su cadena de valor.* Las restricciones a la forma de trabajar de los recicladores incluidas en la Ley de comprando, el Código Nacional de Tránsito, etc. constituían nuevas limitantes para que los recicladores desempeñaran su labor y representaban la amenaza de la criminalización de sus actividades. Pero además de ello, las normativas distritales dirigidas a los bodegueros también afectaban la cadena de valor del reciclaje y constituían una amenaza potencial para los recicladores, ya que esos

negocios son los principales clientes de los materiales que recuperan. Desde su perspectiva, el desmantelamiento del siguiente eslabón dentro de la cadena de valor podría llevar también a la desaparición del reciclaje tradicional y con ella la pérdida de viabilidad de los recicladores.

- *Competencia desleal en el acceso a los materiales.* Además de normas sesgadas en favor de los grandes consorcios privados, el creciente interés comercial por los materiales reciclables estaba generando mayor competencia de parte de varios grupos, en particular de los grandes consorcios del reciclaje con enorme influencia política (p.ej., Ecoeficiencia, la compañía de los hijos del ex presidente Álvaro Uribe Vélez).
- *La corrupción,* que afectaba no sólo a algunos funcionarios, sino también a algunos líderes recicladores que también estaban dispuestos a “vender” la causa a cambio de ventajas a nivel personal o para un pequeño grupo de recicladores.
- *La discriminación* de los recicladores por parte de las autoridades y del público en general seguía existiendo y era un obstáculo para avanzar su causa.

Para enfrentarlas, la ARB ha optado por una combinación de cuatro líneas estratégicas que usan de manera simultánea: la defensa jurídica de sus derechos, la movilización social, el establecimiento de alianzas y el desarrollo de propuestas de políticas.

- a) **Defensa jurídica de su derecho fundamental al trabajo.** De manera reiterada, la ARB ha recurrido al sistema jurídico, particularmente mediante el uso de acciones de tutela ante la Corte Constitucional de Colombia⁹, para: 1) contrarrestar los contenidos de leyes adversas al desempeño de su oficio; 2) lograr el reconocimiento como agentes del servicio de aseo y gestores ambientales en licitaciones; y 3) para reclamar el incumplimiento de las órdenes de la Corte relacionadas a la inclusión de los recicladores en el manejo de residuos. Los pronunciamientos de la Corte han sido claves para negociar un modelo inclusivo de manejo de residuos y el pago a sus servicios que fue implementado desde 2013. Esta estrategia ha sido una de las características de la lucha de la ARB y también uno de sus aciertos más grandes, ya que el uso de los mecanismos institucionales no sólo le da mayor solidez a los resultados, sino que dota a su lucha de legitimidad y la salvaguarda.
- b) **La movilización social,** mediante plantones, manifestaciones y marchas, que sirve para reclamar espacios de diálogo y llamar la atención de la sociedad y las autoridades responsables hacia los temas que son vitales para los recicladores, para negociar temas y/o para incidir en el proceso de toma de decisiones.

⁹ La constitución política colombiana le da primacía a la defensa de los derechos humanos fundamentales. Las acciones de tutela (amparos) son uno de los instrumentos a disposición de los ciudadanos para defender sus derechos frente a las acciones u omisiones de las autoridades. La Corte Constitucional es la encargada de velar por el cumplimiento de la constitución y es la instancia más alta en el Sistema Judicial de Colombia, por tanto sus resoluciones se anteponen ante cualquier otra normativa.

- c) **El establecimiento de alianzas** con otras organizaciones a nivel nacional e internacional que permitan dar mayor visibilidad a las demandas de los recicladores y fortalecer su posición de negociación ante las autoridades locales y nacionales. A nivel nacional un ejemplo de esto ha sido la experiencia del Pacto Gremial Reciclador¹⁰, que conjuga a organizaciones de recicladores, bodegueros privados de residuos sólidos y dueños de vehículos de tracción animal y que busca la protección de la cadena del reciclaje tradicional. Las alianzas también sirven para tener acceso a recursos, conocimiento experto y servicios profesionales en diversas áreas que ha resultado útil para sustentar y defender el modelo de gestión de residuos alternativo propuesto por los recicladores. Las alianzas con otros sectores de la sociedad afines a su causa (p. ej., en medios de comunicación) también les han servido para llegar a mayores audiencias y expresar sus puntos de vista ante el público en general. A nivel internacional, la vinculación a través de la Red Lacre y de la Alianza Global de Recicladores le ha permitido a la ARB intercambiar experiencias con otros grupos de recicladores y tener acceso a mejores prácticas en la inclusión de los recicladores en el manejo de los residuos sólidos, que han sido utilizadas en discusiones con las autoridades y usadas en los propios análisis de políticas desarrollados por la ARB.
- d) **El desarrollo de propuestas de política**, que implica la capacidad para proponer alternativas de política es de suma importancia para negociar efectivamente con las autoridades y para superar la resistencia de funcionarios de gobierno y/o presentar argumentos frente a propuestas de políticas que, aunque bien intencionadas, podrían no estar informadas sobre la realidad de los recicladores y de su cadena de valor. El desarrollo de propuestas de política permite un uso más estratégico de los espacios de discusión e incidencia en materia del tema del reciclaje, ya sea en negociaciones, en foros en el concejo distrital, o en las mesas de trabajo de Plan Maestro Integral para el Manejo de los Residuos Sólidos para mencionar algunos.

Detalles de la intervención

A continuación se detallan los detalles de las intervenciones que ha tenido la ARB para lograr un modelo inclusivo de manejo de residuos. El proceso de defensa de los derechos de los recicladores en Bogotá es de larga data y ya desde 2003 contaba con importantes hitos. La existencia de elementos legislativos favorables, como el énfasis en la protección de los derechos humanos fundamentales (entre ellos, el derecho al trabajo) en la constitución política colombiana, así como el precedente de la ARB como proveedora de servicios de aseo que existía¹¹ le permitieron a la ARB desarrollar y plantear exitosamente una estrategia de defensa

¹⁰ Entre los miembros del Pacto se encuentran: ANIR, ARUB, ACOREIN, Red de Suba, Funsocial y como aliados Ecoalianza y Porvenir.

¹¹ En la década de 1990, Bogotá tuvo su primera emergencia sanitaria cuando la compañía pública que facilitaba el servicio de aseo (EDIS) se vio sobrepasada financiera y operativamente, lo que obligó al gobierno distrital a recurrir a entidades privadas para hacerle frente. Una de estas entidades fue Fundación Social, la cual a su vez subcontrató a la ARB para que realizara el servicio (Aluna Consultores Limitada 2011a).

legal del oficio basada en el derecho al trabajo y mínimo vital. Ese año, la Corte se pronunció en favor del derecho de los recicladores a ser proveedores de servicios de aseo, independientemente del tamaño de la ciudad y de que no fueran sociedades anónimas, y ordenó que en adelante los pliegos licitatorios incluyeran medidas para que las organizaciones de recicladores pudieran participar.

Sin embargo, cada hito, cada logro obtenido desde entonces, ha creado también oposición a ese cambio. El proceso de lucha en Bogotá está definido por esa constante interacción de fuerzas en uno y otro sentido. Teniendo en mente este proceso dialéctico, el periodo entre 2008 y 2013 puede dividirse en tres momentos claves: el periodo de retrocesos con respecto a lo logrado en 2003 (2008-2011), el cambio hacia un modelo inclusivo basado en la Orden 275 de 2011 de la Corte Constitucional, y la materialización de un sistema de pagos para remunerar a los recicladores por sus servicios (2012-2013).

Periodo de retrocesos (2008-2011)

El periodo entre 2008 y 2011 es un momento de retroceso en el ejercicio de los derechos adquiridos en las sentencias de 2003 (ver cuadro abajo), en donde se hace evidente la influencia de los grandes intereses económicos para limitar en la práctica el reconocimiento a los recicladores. Los recicladores de otras ciudades enfrentaron problemas similares: en Cali, los recicladores vieron amenazados sus medios de sustento con el cierre en 2009 del botadero a cielo abierto de la ciudad y su exclusión del modelo de gestión de residuos.

Además del establecimiento de normas que prohibían las formas tradicionales de trabajar de los recicladores (Ley de comparendo ambiental), este periodo estuvo marcado por un ambiente de corrupción¹² y colusión de los grandes consorcios del aseo con funcionarios del gobierno que afectó las prácticas de gobierno en detrimento de los recicladores y que ofrecía un panorama deplorable en términos de la posibilidad de materializar los derechos de los recicladores.

Sentencias de la Corte Constitucional

C-741 de 2003

- (En respuesta a una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la ARB por la prohibición en la Ley 142 de 1994 y su decreto reglamentario 421 de 2000 al trabajo de los recicladores en ciudades de más de 8000 habitantes). La Corte establece que los recicladores pueden trabajar en todos los municipios y desligó el concepto de eficiencia de los proveedores privados.

T-724 de 2003

- (En respuesta a la acción de tutela de la ARB frente a la prohibición a participar en la licitación de servicios públicos). La Corte reconoce el derecho de los recicladores a trabajar y ordena a las autoridades de la municipalidad incluir acciones afirmativas para la inclusión de los recicladores en contratos de servicios públicos.

C-355 de 2003

- (En respuesta a la acción de tutela de la ARB frente a la prohibición del uso de vehículos de tracción animal incluida en el Código Nacional de Tránsito). La Corte insta a que se haga una sustitución

¹² Un caso de corrupción muy sonado fue el llamado “carrusel de contratación”, en el que estuvieron involucrados altos funcionarios públicos en la asignación de contratos públicos a cambios de grandes sumas de dinero, entre ellos el entonces alcalde de Bogotá (2008-2011) Samuel Moreno y su hermano el Senador Iván Moreno.

concertada y progresiva de estos vehículos, y ordena que se indemnice a los dueños de estos vehículos con una herramienta de trabajo equivalente.

C-793 de 2009

- (En respuesta a la acción de exigibilidad de derechos de la ARB ante la prohibición a la selección en bolsas dispuestas en espacios públicos, el transporte de residuos en vehículos no aptos y la comercialización de éstos en condiciones no aptas para ello en la Ley de comprando ambiental). La corte ordena que la ley no puede ser aplicada en detrimento de la población recicladora.

T-291 de 2009

- (En respuesta a la acción de tutela interpuesta por la Asociación de Recicladores de Cali). La Corte ordena el desarrollo de un proceso integral de inclusión social y económica de la población recicladora.

Auto 268 de 2010

- (En respuesta a un acción de desacato a la T-724 interpuesta por la ARB). La Corte ordenó la incorporación de un componente de recuperación en el sitio de disposición que vinculara a los recicladores con la empresa que resultara ganadora de la licitación.

Auto 275 de 2011

- (En respuesta a la acción de desacato a la T-724 y la T-291 interpuesta por la ARB). La Corte ordena la incorporación estructural de los recicladores en el componente de recuperación y que se les remunere por los servicios de recuperación prestados.

Fuente: Adaptación del cuadro xx en Parra (de próxima publicación).

Para hacer frente a estas amenazas la ARB ha recurrido a una combinación de estrategias (ver sección anterior). De ellas, la defensa jurídica ha sido, sin duda, la estrategia más visible de la ARB. El cuadro de arriba muestra la dinámica de la lucha por la definición de los derechos de los recicladores frente a las leyes y prácticas gubernamentales de la que se han desprendido y que resultaron en varias sentencias de la Corte Constitucional en donde se les reconoce a los derechos a:

- participar como proveedores independientes en el sistema de manejo de residuos en los componentes de recuperación y transporte
- beneficiarse de acciones afirmativas para garantizar su igualdad frente a otros actores en licitaciones públicas y para lograr integrarse de manera efectiva dentro del manejo de los residuos
- que la legislación vigente de aseo no afectara su derecho al trabajo y a un mínimo vital
- ser reconocidos como proveedores de servicios públicos y a ser remunerados por la labor que realizan en beneficio de la ciudad

Sin embargo, el trabajo de movilización, de documentación y para establecer alianzas con otros grupos que se hizo de manera simultánea también fue de suma importancia para posicionar bien a la ARB en la negociación desde 2012 para un modelo inclusivo de manejo de residuos y en la definición de los detalles del sistema de pagos. Estas decisiones, a su vez, se han basado en la lectura que la ARB hace de la realidad. Así, por ejemplo, la respuesta a la amenaza a la cadena de valor fue el establecimiento de alianzas con otros actores de la cadena para formar el Pacto Gremial Reciclador (2010) y la definición de los puntos en común que los miembros del pacto defenderían en bloque en discusiones con las autoridades. Este fue un desarrollo muy peculiar, ya que la relación entre la ARB y algunos miembros del Pacto no habían sido buenas en el pasado (Acosta y Ortiz 2013). Otro ejemplo de ello es la forma en la que la ARB hizo

seguimiento de lo que estaban pasando con los recicladores en otras ciudades en el país. En 2009 cuando en Cali se comienza a hacer la incorporación de los recicladores al manejo de los residuos y se les comienza a pagar, la definición de lo que se les daba a los recicladores no estaban basada en los costos reales de la recuperación de materiales y era una suma baja. La ARB entonces decidió emprender un trabajo de investigación –con apoyo de WIEGO, el BID, entre otras organizaciones– para determinar los costos incurridos por los recicladores para recuperar materiales. Este trabajo fue clave posteriormente en el desarrollo de la propuesta de inclusión presentada a la Corte Constitucional y para la elaboración de la metodología tarifaria, que fue utilizada para calcular el precio que se les pagaría a los recicladores por tonelada de materiales recuperados.

Hacia un modelo inclusivo (Auto 275)

Se podría decir que para 2011 el problema era que muchas de las amenazas enfrentadas por los recicladores tenían que ver con el desfase que existía entre los pronunciamientos de la Corte Constitucional y las políticas y prácticas gubernamentales. Es quizás esta brecha la que lleva a la Corte a hacer su pronunciamiento más fuerte a la fecha.

El Auto 275 de 2011 –emitido en respuesta a la acción de desacato interpuesta por la ARB frente al proceso de licitación para las áreas exclusivas de servicios en los componentes de RBL (001) de 2011– comienza por reconocer que, en efecto, el pliego de condiciones de dicha licitación no garantizaba la inclusión de los recicladores y, por tanto, declara nulo el proceso. En esta sentencia la Corte reitera su postura en torno a la inclusión de los recicladores en el sistema público de manejo de residuos y para garantizar la materialización de dicha inclusión le ordena a la alcaldía en cabeza de la UAESP que presente en un lapso de tres meses un plan para lograrlo y a la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), el ente regulador, que estableciera la metodología tarifaria a utilizarse para cubrir el pago a los servicios de recuperación y aprovechamiento facilitado por los recicladores, así como un incentivo para los usuarios por separar los residuos. La Corte también le ordena a la ARB presentar una propuesta, dándole con ello un espacio estatutario en la negociación tanto del modelo de inclusión como en la definición de la metodología para remunerar a los recicladores por los servicios de recuperación (ver diagrama).

En marzo de 2012, la ARB en alianza con el Pacto Gremial presentó su propuesta de inclusión de los recicladores en el sistema de manejo de residuos, en la que se proponía, entre otras cosas, la necesidad de reconocer un modelo de reciclaje con recicladores que estuviera basado en responsabilidades compartidas entre los actores, que se articulara con las políticas de manejo integral de residuos y que garantizara la protección del oficio (los recicladores) y de toda la cadena de valor del reciclaje (incluidos los bodegueros, transportistas con vehículos de tracción animal y los pequeños negocios del reciclaje). El modelo busca el reconocimiento de los servicios de recolección puerta a puerta como un servicio separado de los componentes de RBL y aboga por la utilización de tecnologías adecuadas que no reemplacen a los recicladores. Por último, este modelo busca el reconocimiento del reciclaje como oficio, su remuneración, y la creación de espacios para la movilidad hacia arriba en la cadena de valor de la población

recicladora (ARB/Pacto Gremial Reciclador)¹³. Este documento fue utilizado para incidir en la CRA para la definición de la metodología tarifaria.

La entrada en 2012 de Gustavo Petro al gobierno de la ciudad abre una ventana de oportunidad para influir en el modelo de manejo de residuos, ya que si bien estaba obligado a atender las órdenes de la Corte Constitucional (vinculantes y con un calendario establecido), el alcalde estaba interesado en hacer cambios al modelo. La ARB utilizó estos espacios para hacer planteamientos de cómo se podría dar la inclusión de los recicladores. Más tarde ese año, el gobierno de Bogotá emitió el Decreto Distrital 564 en el que establecía un programa de Basura Cero basado en la responsabilidad compartida entre productores y consumidores para reducir los desechos y promover la recuperación y el aprovechamiento de materiales reciclables. En la práctica el plan de trabajo de la municipalidad se ha traducido, entre otras cosas, en la entrada de un operador público en la procuración de servicios de recolección, barrido y limpieza (RBL) y en una serie de medidas destinadas a promover el reciclaje: p. ej., campañas para promover la separación de residuos en la fuente, la verificación de rutas selectivas de recolección de materiales exclusivas para los recicladores, etc.

En cumplimiento de las órdenes de la Corte, la alcaldía también comenzó a emprender acciones conducentes al proceso de inclusión de la población recicladora: se llevó a cabo un censo y se comenzó un proceso de carnetización de los recicladores, que eran elementos necesarios para la posterior implementación de un sistema de pagos. También se lanzó un programa para indemnizar a los recicladores dueños de vehículos de tracción animal.

El modelo establecido por la alcaldía toma varios puntos de la propuesta de la ARB y constituye un paso en el sentido correcto. Sin embargo, aún existen discrepancias importantes en varios aspectos del modelo: en la definición de las organizaciones recicladoras autorizadas, el establecimiento de las rutas de recolección selectiva, por mencionar algunas. También hay diferencias en términos de los plazos anticipados para lograr la formalización de los recicladores.

Además de los cambios a nivel municipal a partir del Auto 275 de 2011 de la Corte Constitucional, a nivel nacional se ha dado un cambio de carácter sistémico de un modelo de enterramiento hacia un modelo de gestión de los residuos mixto con mayor énfasis en el reciclaje, en el que se reconoce y remunera el trabajo de los recicladores. Este cambio se ilustra en la incorporación del componente de recuperación en las normas y regulaciones nacionales relativas a los servicios públicos incluida en el Decreto Nacional 2981 de 2013. En conjunto, los pronunciamientos de la Corte Constitucional y los cambios normativos generados a partir de éstos, le abren a la población recicladora de otras ciudades la oportunidad de replicar el modelo de Bogotá.

¹³ Entrevista con Nohra Padilla.

Materialización del sistema de pagos (2012-2013)

La remuneración de los recicladores fue uno de los puntos más importantes del Auto 275. Ha sido un punto nodal dentro del modelo propuesto por la ARB y formaba parte del modelo de Basura Cero propuesto por el gobierno distrital. El análisis del diseño del sistema de pagos constituye un buen ejemplo de cómo aun cuando haya acuerdo entre las partes se requiere una minuciosa negociación para que se llegue a los resultados deseados.

El sistema de remuneración fue puesto en marcha en marzo de 2013; comenzó con 740 recicladores y hasta enero de 2014 beneficiaba a aproximadamente 5000 recicladores (35% de los cuales pertenecen a la ARB)¹⁴. Para poder participar en el sistema de pagos los recicladores tienen que estar incluidos en el censo, haber sido carnetizados y contar con una cuenta de banco. Los recicladores participantes en el sistema reciben un pago de \$87 000 pesos por tonelada recuperada y pesada en los centros autorizados de pesaje de manera bimestral. Esta cantidad es adicional al ingreso que logren obtener de la venta de los materiales.

La ARB tuvo un papel muy importante en la negociación y puesta en marcha del sistema de pagos. Cuando la Corte le ordena a la UAESP, a la CRA y a la ARB hacer propuestas para la metodología tarifaria para el pago por servicios de recuperación y transporte, esta última presentó un documento basado en una investigación sobre la estructura de costos de los recicladores para la recuperación de materiales. Este documento fue utilizado por la CRA para definir la metodología tarifaria para el pago por los servicios de recuperación, el cual se fijó con base a los costos ahorrados en el servicio de aseo y es equivalente a lo que se les paga a los consorcios de aseo. Para promover la recuperación de materiales, en la metodología también se estableció un incentivo para los usuarios.

Una vez aprobada la metodología era necesario determinar cómo funcionaría el sistema de pagos: quiénes podrían incorporarse, la manera en la que se realizaría el pago, los lugares aprobados para pesar el material, etc. De acuerdo a lo establecido en el Auto 275, era preciso primero determinar cuál era el universo de beneficiarios a través de un censo y también verificar a las organizaciones de recicladores para evitar que personas ajenas al oficio se beneficiaran de las acciones afirmativas destinadas a esta población. De acuerdo a lo estipulado por la Corte, el pago por los servicios de recuperación debía hacerse a través de organizaciones recicladoras autorizadas (las cuales debía cumplir con ciertos requisitos relacionados con la formalización, como estar registradas, y con capacidades organizacionales). Sin embargo, esto constituía un problema para avanzar hacia la implementación del sistema de pagos ya que la mayor parte de las organizaciones de recicladores no están en condiciones de cumplir dichos requisitos. Por ello, la ARB insistió y negoció que el pago no se hiciera a través de las organizaciones, sino a nivel individual y que el pago fuera para todos los recicladores, no sólo para sus miembros.

Así mismo, el programa planteado por el gobierno distrital contemplaba que los centros de acopio del gobierno fueran utilizados como centros de pesaje oficiales para que los recicladores

¹⁴ Entrevista telefónica con Nohra Padilla, líder de la ARB, el 17 de enero de 2014.

llevaran los materiales y pudieran eventualmente ser remunerados. Sin embargo, éstos eran sólo unos cuantos y para llevar los materiales los recicladores hubieran tenido que recorrer distancias muy grandes. Por ello, la ARB negoció la autorización de bodegas privadas para operar como centros oficiales de pesaje junto a los cuatro centros públicos de pesaje, con lo que se incrementó el número de centros oficiales de pesaje y se hizo más accesible el proceso de pesaje para el reciclador.

Factores determinantes para el éxito

Los factores que han sido determinantes para los avances que se han dado hacia un modelo inclusivo de manejo de residuos son internos y externos. Los internos tienen que ver con la capacidad de la organización para hacer incidencia en las políticas y prácticas gubernamentales, y los externos tienen que ver con cuestiones institucionales, con la vinculación con otras organizaciones y con la ventana de oportunidad que se abrió con el gobierno de Gustavo Petro, quien estaba dispuesto a acatar las órdenes de la Corte Constitucional y a hacer cambios en el sistema.

Factores internos:

- *Claridad sobre los objetivos y posturas.* El contar con objetivos claros acordados en consultas con las organizaciones miembro le ha permitido a la ARB mantener coherencia a lo largo de la lucha por la defensa de los derechos de los recicladores.
- El contar con líderes éticos que no comprometan los objetivos de la lucha por beneficios personales o coyunturales y el trabajo de propuestas de política en beneficio de toda la población recicladora, aunado al punto anterior, le ha permitido a la ARB ser reconocida como la voz representativa de los recicladores en los foros relacionados al tema del reciclaje. Por ello, cuando la Corte Constitucional le exige al gobierno distrital y a la ARB en el Auto 275 que sometan una propuesta para la inclusión, implícitamente reconoce la legitimidad de la ARB para representar a los recicladores y le abre un espacio estatutario.
- El trabajo de documentación, análisis y elaboración de propuesta de la ARB le ha permitido identificar amenazas y oportunidades, y desarrollar información clave para hacer un uso efectivo de los espacios de incidencia en las negociaciones con la autoridad distrital y con instancias del gobierno nacional. La propuesta técnica para el modelo de inclusión de la ARB y el Pacto Gremial Reciclador fue crítica para incidir en el diseño del programa de Basura Cero en 2012. Así mismo, el trabajo de investigación en 2010 financiado por varias organizaciones (WIEGO, BID, etc.) para determinar el costo de la recuperación de materiales dependiendo del tipo de vehículo utilizado fue clave para negociar la metodología tarifaria de la CRA para remunerar a los recicladores.

Factores externos:

- La primacía de los derechos humanos fundamentales dentro de la constitución política de Colombia, y la existencia de recursos al alcance de los individuos para hacer la defensa de sus derechos frente a acciones u omisiones de las autoridades, como las

tutelas, ha sido un factor externo clave que ha hecho posible que la defensa al trabajo y al mínimo vital de la población recicladora esté siendo considerada al más alto nivel en Colombia. A su vez, cada pronunciamiento de la Corte Constitucional en favor de los derechos de los recicladores constituye un nuevo e importante punto de referencia para negociar con las autoridades.

- Las intervenciones de organizaciones de apoyo le han permitido a la ARB tener acceso a conocimiento y habilidades expertas y le han servido también para desarrollar su capacidad institucional. El trabajo con expertos y personas afines a la causa de los recicladores (“Grupo de amigos”) que prestan sus conocimientos en favor de la causa – ya sea en la corte, en el diseño técnico, en los medios de comunicación e incluso dentro del gobierno– ha sido de crucial importancia para llevar la defensa de los derechos de los recicladores.
- Los intercambios logrados a través de la vinculación con la Asociación Nacional de Recicladores (ANR), la Red Lacre y de la Alianza Global de Recicladores han servido para saber más sobre alternativas viables de gestión de residuos con recicladores y han sido una fuente de apoyo durante las acciones de incidencia de la ARB.

Ventana de oportunidad:

- En 2012, la entrada de un gobierno que, independientemente de las órdenes de la Corte Constitucional, estaba dispuesto a cambiar el modelo de aseo y a abordar el reciclaje y la inclusión de los recicladores en el sistema de aseo y cuyos lazos con los grandes empresarios del aseo no eran favorables marcó un momento propicio para negociar un modelo más inclusivo de manejo de residuos.

Logros y resultados

Si bien no ha pasado mucho tiempo desde la inclusión de los recicladores en el sistema público de manejo de residuos y de la implementación del sistema de pagos en Bogotá, ya se pueden observar algunos impactos positivos en el bienestar de los recicladores.

El más directo es el aumento en los ingresos de los hogares de los casi 5000 recicladores (35% de los cuales pertenecen a la ARB) que están incluidos en el sistema de pagos, ya que además los ingresos que puedan obtener de la venta de los materiales recolectados, reciben de manera bimensual un pago de \$87 000 pesos por tonelada de materiales llevados a, y pesados en, las bodegas autorizadas. El tener este ingreso adicional, les ha permitido doblar, y en algunos casos triplicar, sus ingresos y ser menos vulnerables a las variaciones en el precio de mercado de los materiales. En algunos casos, este ingreso adicional le ha permitido a los recicladores adquirir grandes bienes de consumo, como refrigeradores que antes no podían costear. El contar con un carnet, que es uno de los requisitos para obtener el pago, puede ser útil también para reducir el acoso y constituye el punto de partida para tener acceso también a la protección social e industrial.

Para la ARB el modelo de inclusión y el sistema de pagos han resultado en un incremento en la membresía de las organizaciones miembro (p. ej., GAIAREC aumentó su membresía de 53

miembros en 2010 a 150 en 2013¹⁵). Sin embargo, entre los recicladores independientes no hay una conciencia del papel desempeñado por la ARB para que esto fuera posible.

A otro nivel, los pronunciamientos en el Auto 275 de la Corte Constitucional, el Decreto 2981 y la metodología tarifaria de la CRA en favor de un modelo con mayor énfasis en la recuperación abren espacios para que la experiencia en Bogotá sea replicada en otras ciudades en Colombia y beneficie a más recicladores en el país.

Beneficios para la ciudad

El reconocimiento de los recicladores como gestores ambientales, y la remuneración a sus servicios presentes en los pronunciamientos de la Corte Constitucional son una ilustración de los beneficios que ofrecen los recicladores a la ciudad de Bogotá. Al recuperar y desviar los residuos del relleno sanitario, los recicladores hacen una importante contribución para mitigar el cambio climático y reducir la emisión de gases de invernadero. Reducen también la contaminación ambiental en la ciudad y ayudan a prolongar la vida útil del relleno Doña Juana y reducir los impactos ambientales sobre el sistema hídrico de la ciudad. Esto es de vital importancia en el caso de Bogotá, ya que sólo existe un relleno sanitario que está a punto de llegar a su capacidad máxima. Con su trabajo, los recicladores también hacen importantes contribuciones ambientales al reincorporar los materiales reciclables al ciclo de producción y reducir la demanda de materias primas vírgenes para la manufactura de productos.

La labor de los recicladores también le trae importantes ahorros a la ciudad en los costos de los servicios de recolección, transporte y disposición de los residuos. La magnitud de esos ahorros fue reconocida por la CRA y fue usada para establecer la metodología tarifaria utilizada en 2012 para remunerar a los recicladores por sus servicios a la ciudad¹⁶. En la metodología tarifaria se incorporó también un incentivo para los usuarios para fomentar la separación en fuente; es decir, que la integración de los recicladores en el servicio de manejo de residuos también ha resultado en tarifas menores para los usuarios que separen sus residuos (CRA 2012).

Retos y sus causas de raíz

A pesar de los logros obtenidos a la fecha, las causas de raíz siguen ahí y aún existe la necesidad de asegurar el acceso a los materiales. Los grandes intereses económicos (de las empresas de aseo y de las nuevas empresas del reciclaje) siguen ejerciendo una enorme presión política para mantener sus espacios y continuar en este negocio que les ha sido sumamente lucrativo. Las presiones para revertir los cambios que se han implementado a nivel distrital son fuertes y a la fecha entre los recicladores hay incertidumbre en torno a la continuidad del modelo instaurado en 2012 a raíz de los cuestionamientos levantados por la Procuraduría General de la Nación a la decisión del gobierno del alcalde Gustavo Petro de favorecer a un proveedor público por

¹⁵ Entrevista con Silvio Ruiz Grisales.

¹⁶ Uno de los documentos de referencia básicos utilizados por la CRA para hacer los cálculos de los ahorros logrados a través de los servicios de reciclaje de parte de los recicladores, fue la propuesta presentada por la ARB y el Pacto Gremial Reciclador a la Corte Constitucional en marzo de 2013 (Ver ARB y Pacto Gremial Reciclador 2013).

encima de los privados para la procuración de servicios de aseo, no respetando el principio de libre competencia.

Más aún, aunque el modelo de inclusión implementado en la ciudad dentro del Programa de Basura Cero lograra sortear esos desafíos, desde el punto de vista de los recicladores hay varias áreas del programa –en su planteamiento original– que necesitan ser revisadas o aclaradas antes de ponerse en marcha, ya que son potencialmente perjudiciales a la labor de los recicladores.

También existen retos internos. A pesar de las limitantes en términos de recursos, es importante destinar tiempo, dinero y esfuerzo al desarrollo de capacidades empresariales y de negocios de manera simultánea a la lucha por la defensa del oficio, y que dichos recursos sean mantenidos a lo largo del tiempo, para lograr la progresiva incorporación de los recicladores al negocio del reciclaje. Otro riesgo relacionado a esta área es que en el gobierno y los potenciales clientes no exista comprensión de que el proceso de fortalecimiento en el área de negocios de las organizaciones de recicladores tomará varios años antes de materializarse por completo y que requiere de apoyo y acompañamiento por parte del gobierno y de otros actores. Desgraciadamente no ha habido demasiado apoyo gubernamental en esta área.

A nivel interno, la ARB lleva varios años trabajando en esta área con los procesos de certificación de sus miembros en el SENA y con la obtención de la certificación de sus procesos con el ICONTEC, pero esta es un área en donde se pueden profundizar esfuerzos. Ello es crucial para lograr avanzar en la cadena de valor. Para el resto de los recicladores, la ARB tendrá que seguir ejerciendo presión para que el gobierno desarrolle e implemente programas de apoyo para la organización y fortalecimiento de capacidades del resto de los recicladores. Desgraciadamente el gobierno no ha hecho mucho en esta área.

Tanto en la defensa, como en el disfrute de los derechos obtenidos, es muy importante continuar trabajando con el reciclador a nivel individual para crear conciencia de que las acciones individuales ayudan o limitan los resultados de las organizaciones, de que los derechos adquiridos son producto de mucho trabajo y que para disfrutarlos plenamente hace falta responsabilidad. Es necesario poner mayor énfasis en el individuo reciclador para hacerlo consciente de que es parte de la colectividad y para involucrarlo más con las responsabilidades que implican las acciones que se toman.

El trabajo con los recicladores de las bases también debe incluir la concientización sobre los beneficios que el estar organizado conlleva; de lo contrario se corre el riesgo de que se pierda la cohesión organizacional y con ello la capacidad de movilización; el desarrollo de capital social es un tema crucial. Desde otro ángulo, el dilema de cómo atraer y mantener a los miembros a nivel individual se le presenta a la ARB como resultado de su decisión de negociar en nombre de todos los recicladores. Si bien dicha decisión es consistente con los principios de la ARB y es una de las cosas que la ha llevado a ser reconocida como vocera de la causa de los recicladores, crea un reto a corto y mediano plazo en materia de acción colectiva, ya que si la acción de representación y defensa de los derechos es para todos, independientemente de la afiliación, esto podría crear incentivos para que los recicladores opten por recibir los beneficios del

trabajo de esta organización sin sentirse motivados a afiliarse a ella. Esta es un área que requiere reflexión.

Por último, si bien las relaciones de confianza (o desconfianza) se construyen a lo largo del tiempo a raíz de experiencias de interacción y no se pueden transformar de la noche a la mañana, hacia el futuro es importante tener un abanico de estrategias de negociación con las autoridades y otras contrapartes que privilegien el diálogo.

Lecciones

De la experiencia de la ARB para incidir en un modelo inclusivo de manejo de residuos y para el establecimiento de un sistema de pagos para los recicladores se desprenden las siguientes lecciones:

- Tener claridad en cuanto a los objetivos a lograr y no comprometerlos por aprovechar coyunturas de carácter político es crucial para lograr los resultados deseados.
- Una lucha de esta naturaleza, sostenida a lo largo de varios años, requiere un alto grado de cohesión al interior de la organización y de fortaleza organizacional. A nivel interno, esta última se refiere a procesos de gobernanza democrática, rendición de cuentas, etc., consolidados. Requiere también líderes éticos y comprometidos que mantengan la dirección establecida por las bases.
- El uso de mecanismos (jurídicos) institucionales, aunque represente un proceso largo, le da a los resultados mayor solidez y le permite a los recicladores exigir sus derechos frente a fuertes intereses económicos y políticos. La exigibilidad de lo obtenido a través de estos mecanismos institucionales requieren un trabajo constante y dedicado que incluye el desarrollo de estudios técnicos y propuestas de políticas para que se traduzcan en políticas y programas gubernamentales.
- Estar bien informados es esencial para identificar potenciales amenazas al oficio y aprovechar los espacios de diálogo y negociación. En tanto tal es responsabilidad de todos: líderes y miembros de base por igual.
- La elaboración de propuestas de política bien fundadas técnicamente es fundamental para lograr resultados que respondan a la realidad y necesidades de los recicladores y su cadena de valor. El contar con un repertorio de estrategias de negociación puede ser útil para maximizar los potenciales resultados.
- Las alianzas con organizaciones de apoyo, donantes y diversos grupos de la sociedad sirve para alimentar los procesos de fortalecimiento de la voz, visibilidad y validez de la organización, y le permiten a la organización actuar de manera más efectiva en espacios de negociación.
- El ejercicio o disfrute de los derechos adquiridos (es decir, el reconocimiento como proveedores legítimos del servicio de aseo en el componente de recuperación) requiere que los recicladores y sus organizaciones destinen recursos y esfuerzos para el desarrollo de capacidades empresariales y el desarrollo de un modelo de negocios. Sin embargo, la formalización de los recicladores y el fortalecimiento de estas habilidades

no se hará de un día para el otro y requiere del acompañamiento, recursos y apoyo del gobierno.

Conclusiones

El trabajo constante de defensa del derecho de los recicladores a trabajar y la decisión de hacer dicha defensa mediante los mecanismos institucionales ha llevado a que la inclusión y remuneración de los recicladores en el sistema público de manejo de residuos haya quedado plasmada al más alto nivel en la normativa nacional. Es decir, se ha avanzado de un modelo privatizado rentista que incentivaba el enterramiento de los desechos a un modelo inclusivo de carácter mixto con mayor énfasis en la recuperación y el aprovechamiento de los materiales. Con ello, los beneficiarios de la lucha han sido, sí, los recicladores de Bogotá (miembros y no miembros de la ARB), inscritos en el sistema de pagos, que reciben vía tarifaria una remuneración equivalente a lo que reciben los concesionarios privados por la disposición de los residuos en el relleno sanitario, además de lo que logren obtener por la venta de los materiales recogidos. Pero también beneficia a los recicladores del todo el país, ya que la sentencia de la Corte Constitucional y las normas y regulaciones establecidas a partir de 2012 dan pie a la exigibilidad de estos derechos en todo el país. Es por ello que la experiencia en Bogotá está siendo analizada en varias partes del país y de la región con miras a tratar de replicarla.

El modelo de inclusión y el pago a los recicladores constituyen un buen ejemplo de cómo la ARB mediante el uso de sus líneas de acción estratégicas (defensa legal de sus derechos, movilización social, establecimiento de alianzas y elaboración de propuesta de política) ha logrado incidir en instancias nacionales y distritales para obtener un resultado que se vislumbraba casi imposible dos años atrás.

Una vez obtenido el reconocimiento como un proveedor legítimo de servicios de aseo (en los componentes de recolección, transporte y recuperación), es preciso hacer una labor fuerte de incidencia política para lograr que dicho reconocimiento se traduzca en políticas públicas que fomenten la inclusión de los recicladores a nivel local. Ello requiere también de un gran esfuerzo de comunicación, diseminación, de desarrollo de capacidades para negociar y de elaboración de propuestas. Necesita, así mismo, mayor fortalecimiento organizacional para hacer frente a los retos de la formalización, y para desarrollar capacidades en materia de negocios y la procuración de servicios. Ello requerirá de apoyos gubernamentales y de otros actores en la cadena. Los plazos para lograr esto deben ser consensuados y ser fijados de acuerdo a la realidad imperante entre la población recicladora y sus organizaciones. A nivel interno, se requiere de un trabajo más enfocado a los individuos para concientizar a las bases de las organizaciones sobre su papel en los resultados de la organización, así como sobre los beneficios y las responsabilidades que conllevan los logros obtenidos.

Bibliografía

Aluna Consultores Limitada. 2011a.

Acosta, Angélica y Robitzon Ortiz. 2013. Estudio de Monitoreo de la Economía Informal. Las recicladoras y los recicladores de Bogotá. Manchester: Mujeres en Empleo Informal: Organizando y Organizando.

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2013. "Con el nuevo modelo de aseo se democratizó la prestación de este servicio: Alcalde Petro". Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. 18 de noviembre. Disponible en: <http://www.bogotahumana.gov.co/index.php/noticias/comunicados-de-prensa-alcalde-mayor/5009-con-el-nuevo-modelo-de-aseo-se-democratizo-la-prestacion-de-este-servicio-alcalde-petro> (consultado el 21 de febrero de 2014).

ARB y Pacto Gremial Reciclador. 2012 Propuesta de modelo para el manejo integral de residuos sólidos articulando el componente de reciclaje con inclusión de los recicladores de oficio en el marco del servicio público de aseo de la ciudad de Bogotá hacia la cultura de basura cero. Presentada a la honorable corte constitucional - sala tercera de revisión.

Banco de la República. 2014. *Boletín de Indicadores Económicos. 17 de febrero de 2014*. Bogotá: Banco de la República. Accesible en: www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bie.pdf (consultado el 20 de febrero de 2014).

Camacho, Claudia Ximena y Luis Felipe Dussán. 2012. Informalidad aboral en Bogotá: Características y Respuestas de Política. Bogotá, D.C.: Secretaría de Desarrollo Económico. Dirección de Estudios Económicos y Regulatorios. Noviembre.

Cámara de Comercio de Bogotá. 2013. *Tableros de Indicadores de Bogotá y Cundinamarca II 2013*. Disponibles en: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=730&catID=86> (consultado el 20 de febrero de 2014).

CRA.

Departamento de Administración Nacional de Estadística (DANE). 2007. "Cuadro 1. Gran Encuesta Integrada de Hogares. Distribución porcentual de la población ocupada total, informal y formal según sexo. 2001-2007 (abril-junio)". Accesible en: www.dane.gov.co (consultado el 20 de febrero de 2014).

Departamento de Administración Nacional de Estadística (DANE). 2011. *Estimaciones 1985-2005 y proyecciones 2005-2020 nacional y departamental desagregadas por sexo, área y grupos quinquenales de edad*. Accesible en: www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/series-de-poblacion (consultado el 20 de febrero de 2014).

Departamento de Administración Nacional de Estadística (DANE). 2013a. Boletín de prensa. Bogotá, D.C.: Pobreza Monetaria 2012. Bogotá, D.C., 10 de julio de 2013. http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Bogota_Pobreza_2012.pdf (Consultado el 21 de mayo de 2014)

Departamento de Administración Nacional de Estadística (DANE). 2013b. *Boletín de prensa. Medición del empleo informal y seguridad social. Trimestre abril-junio 2013*. 19 de agosto de

2013. Bogotá: DANE. Disponible en:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_a br_jun2013.pdf (consultado el 20 de febrero de 2014).

Monroy, Liz Yadira. 2013. Bogotá Basura Cero. La Retoma por parte del Distrito del Servicio Público de Aseo en Bogotá. Bogotá. Disponible en: https://www.academia.edu/4010157/Retoma_del_servicio_Publico_de_Aseo_en_Bogota (consultado el 28 de febrero de 2014).

Parra, Federico. De próxima publicación. *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*. Manchester: Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando.

Universidad del Rosario/Inteligencia de Negocios. 2013. Ranking de ciudades latinoamericanas para la atracción de inversiones. Mayo 2013. Colombia y Chile.

Leyes consultadas

Colombia. Constitución política. COMPLETAR REFERENCIA

Anexo

Lograr cambios para los trabajadores informales: Una nota metodológica

El marco metodológico utilizado para analizar el trabajo de la ARB es el modelo del cambio desarrollado por Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés). De acuerdo a las hipótesis de este modelo, los trabajadores informales ven afectados sus medios de sustento por las normas y las prácticas de gobierno que los excluyen. Estos trabajadores son invisibles para los formuladores de políticas debido a sus bajos niveles de organización, y la falta de información fidedigna en torno a la labor que desempeñan y los aportes que traen a la economía y la sociedad en general. Estas dos debilidades se traducen también en la falta de reconocimiento de estos trabajadores como interlocutores válidos en las instancias de toma de decisiones y de elaboración de las normas, creándose así un círculo vicioso de exclusión. Este círculo vicioso también da pie a abusos por parte de las autoridades y de la sociedad en contra de estos trabajadores.

Rompiendo el círculo vicioso

Los cambios sistémicos para aumentar el bienestar de los trabajadores informales se dan a lo largo de un proceso dialéctico, que se retroalimenta de cada avance en el sentido deseado y de la capacidad de las organizaciones de base (organizaciones con base de miembros, OBM) para superar las fuerzas opuestas al cambio. Esta serie de cambios lleva, primero, al aumento en la capacidad de incidencia y en el poder de negociación de las organizaciones; después, a su

representación estatutaria y a lograr un poder de negociación más efectivo; y, finalmente, a la generación de un ambiente de políticas y prácticas favorables a los trabajadores informales producto de su trabajo de incidencia. Cada avance le permite a la OBM incrementar su fortaleza organizacional; desarrollar y presentar información mejor fundada; y poder utilizar de manera más efectiva los espacios para hacer incidencia política e influir en el diseño de políticas y programas más inclusivos.

Construcción de cambios sistémicos

Este proceso de cambio requiere la existencia de una serie de **condiciones favorables, que sirven para mitigar las fuerzas que actúan en su contra en cada etapa del proceso**. Entre las condiciones que favorecen el cambio están la existencia de una mayor voz, visibilidad y validez de los trabajadores informales y sus organizaciones. El fortalecimiento de **la voz** de los trabajadores informales se logra a través de la consolidación de OBM democráticas, fuertes, que rindan cuentas a sus miembros, y cuenten con gran capacidad organizacional. La **visibilidad** se logra a través del desarrollo de información estadística relevante e investigación fundada sobre la labor que llevan a cabo los trabajadores informales y sus aportes a la economía y sociedad, así como mediante la diseminación de esta información en formatos adecuados para audiencias diversas. La **validez** se logra a través de la capacidad mejorada de incidencia de las OBM sustentada en su trabajo de análisis político, en el desarrollo de mensajes para argumentar sus planteamientos, en la documentación de buenas prácticas, así como en la participación en diálogos políticos.

En un momento posterior, las OBM empoderadas a través de este proceso llegan a participar de manera más efectiva en espacios de formulación de políticas y cambiar la mentalidad de los tomadores de decisiones. Eventualmente este cambio de mentalidad sirve para generar un ambiente más favorable para lograr cambios de carácter sistémico, que se reflejen en el establecimiento de normas y políticas públicas que den mayor peso al empleo y que busquen atender las necesidades de estos trabajadores, permitiendo así que tengan mayores ingresos, menores riesgos y mayor bienestar general.

Si bien el modelo no lo hace explícito, a lo largo de este proceso, las OBM pueden beneficiarse de factores externos como lo son las intervenciones de organizaciones de apoyo y de otras personas afines para fortalecer su voz, validez y visibilidad. Así mismo, la OBM, como parte de una decisión estratégica, puede decidir establecer alianzas con diversos grupos a nivel nacional e internacional a fin de promover intercambios de información, fortalecer su posición de negociación frente a las autoridades, o para influir a grupos que pueden afectar las decisiones en un sentido o en otro.