

Contenido

INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I	15
LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA CONFORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS (PP)	15
DEFINICIONES	15
1.1 POSTURAS EPISTEMOLÓGICAS EN EL ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (PP)	17
1.2 ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	22
1.2.1 EL MODELO SECUENCIAL	22
1.2.2 ENFOQUE DE ELECCIÓN RACIONAL	23
1.2.3 ENFOQUE DE REDES	24
1.2.4. ENFOQUE ADVOCACY COALITIONS	25
1.2.5 ENFOQUES CONSTRUCCIONISTAS Y COGNITIVISTAS	27
1.3.1 DESARROLLO DE POLÍTICA PÚBLICA EN COLOMBIA	30
1.3.2 LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA CONFORMACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	35
1.3.3 LO PÚBLICO SEGÚN ARENDT	37
1.3.4 LO PÚBLICO SEGÚN HABERMAS	39
CAPÍTULO II	42
ASPECTOS CENTRALES EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS	42
2.1 DEFINICIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN	42
2.2 DESCENTRALIZACIÓN EN LATINOAMÉRICA	44
2.3 DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA	46
2.4 NEOLIBERALISMO	49
2.5 RESIDUOS SÓLIDOS Y RECICLADORES	54
2.6 RECICLAJE, RECICLADOR Y DECRETOS REGULADORES DE OFICIO	58
2.7 SERVICIO PÚBLICO	61
2.8 DIRECCIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS. UNA MIRADA LATINOAMERICANA	65
2.9 PERSPECTIVAS DEL SERVICIO PÚBLICO	68
2.10 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA	69
CAPÍTULO III	73
ESTUDIO DE CASO	73
“BOGOTÁ BASURA CERO”	73
3.1. HACIA LA RECENTRALIZACIÓN DE MERCADO	89
3.2 TENSIONES ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN BOGOTÁ	93
CAPÍTULO IV	97
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97

En memoria de “Wilo”

Mis más sinceros agradecimientos a mi asesor de tesis, Profesor Fabián Acuña por su disposición y acompañamiento en este proceso. Dedico este documento a toda mi familia, quienes con su respaldo y cariño han sido mi más grande apoyo.

De manera especial a mi querida tía Pilar por hacer que esta maestría se convierta en realidad. Gracias querido DIOS por esta oportunidad.

Introducción

El presente documento aborda las tensiones entre lo público y lo privado en la prestación de servicios públicos, en especial en lo referente al servicio de aseo y recolección de basuras, tomando como estudio de caso a Bogotá como ciudad principal del país. La cual presenta unas características institucionales particulares, así como un gobierno cuestionado por la implementación de una política denominada *Plan Basura Cero*, (en la actual administración) la cual provoca en su implementación un cambio y una denominada “crisis” en la recolección de basuras en diciembre del año 2012. Lo que desencadena una serie de señalamientos y cuestionamientos sobre su diseño, ejecución, necesidad e impacto en la ciudad. Esta crisis al mismo tiempo ocasiona una sanción a la administración Distrital en cabeza del Alcalde Gustavo Petro por parte del Procurador General de la Nación, que como producto de sus decisiones bajo la óptica del ministerio público, lo inhabilita por 15 años del ejercicio público y lo destituye del cargo, lo cual aumenta las tensiones incluso al interior del poder público.

Este acontecimiento inicia toda una serie de procesos judiciales que tienen una serie de particulares acciones tanto por parte de la administración como del Procurador que dos años y medio después con un alcalde restituido, continua con una política que pretendía pasar del modelo privado al modelo público en la administración y recolección de basuras, pero que debido a múltiples fallas tiene a la ciudad capital bajo un modelo público- privado. Lo anterior abre una serie de preguntas desde los estudios políticos, debido a que tiene componentes que resultan de gran riqueza en el análisis de dicha política pública respecto a servicios de aseo. Es de aclarar, que este documento no busca centrarse en el proceso mismo del alcalde Petro, sino en analizar los diferentes aspectos presentados en los últimos años respecto a la política pública *Plan Basura Cero*, y su relación con las dimensiones de lo público y lo privado; lo que abre el panorama a preguntarse la pertinencia como Estado y como Distrito retomar un

modelo público en la prestación de servicios públicos una vez superados algunos problemas del modelo público.

El primer aspecto analizado en este documento, tiene que ver precisamente con las políticas públicas, su definición y distintos modelos de la misma, que se han desarrollado para su estudio. Debido a que la variedad de dichos modelos, se pueden recobrar elementos de análisis para el caso de estudio de Bogotá, que van más allá de opiniones o visiones desde lo común que aparecen en diarios, en medios de comunicación o en la cotidianidad de las relaciones de los capitalinos en un tema controversial para la ciudad, así como de los ciudadanos del país, o de extranjeros que han venido siguiendo todo este proceso. El Capítulo I así mismo plantea varias perspectivas frente a dimensiones de análisis muy importantes como son lo público y lo privado, vitales para éste estudio debido a que de fondo lo que está en discusión no es la figura política tan controvertida como Gustavo Petro, sino realmente qué entendemos como público, qué errores se han cometido en la administración pública como el caso de la EDIS en la capital, pero también si solo los privados pueden prestar un servicio tan vital para la ciudad.

En este sentido, el Capítulo II continúa con un proceso de análisis entre los modelos de administración públicos y privados; sus principales características y ventajas comparativas. Posterior se aborda el tema de la descentralización vivida en nuestro país, la relación que tiene con las políticas neoliberales con tendencia a la privatización que se implementaron en nuestro país en las últimas décadas, y los puntos de crisis de este modelo en lo que respecta a la perspectiva de los servicios públicos como derechos de los ciudadanos, frente a servicios mediados por el mercado bajo la lógica de la eficiencia como su mayor exponente. Se presenta una comparación desde un escenario latinoamericano en donde se resalta que los derechos de los ciudadanos posibilitan una revisión misma de lo público, pues permiten la apropiación de medidas o de nuevas lógicas que ponen el bienestar general por encima de lógicas particulares de los modelos privados.

Para finalizar el Capítulo II expone qué ventajas y desventajas se pueden observar en la administración pública y privada, que lejos de ser rivales, son complementarias y transversales a la prestación de cara al ciudadano, quien no necesariamente distingue siempre la diferencia entre esas dos lógicas mencionadas.

De la misma forma, el Capítulo II analiza la difícil situación de los recicladores informales en la capital de la nación, las sentencias de la Corte Constitucional fallando a favor de ellos, y de una situación de exclusión social que ha sido constante hasta la decisión del gobierno distrital actual de incorporarlos al esquema de recolección. Uno de los principales motivos para la reforma que se plantea en el programa *Bogotá Basura Cero* y que origina la creación de *Agua Capital* como operador público adscrito a la Empresa de Acueducto de la ciudad, la cual le genera esfuerzos adicionales y sobrecostos, pero que es la única acción en las últimas administraciones que permite la inclusión de una población marginal.

El Capítulo III expone el caso de Bogotá realizando un resumen histórico de lo que ha sido los servicios públicos en la capital prestados por empresas públicas, la transición hacia las empresas privadas y cómo se ha dado este proceso atravesado por decisiones jurídicas hasta terminar en el modelo mixto que opera actualmente en la ciudad. El caso de Bogotá permite comprender las tensiones que se experimenta entre lo público y lo privado, así como tensiones entre las lógicas del mercado y las lógicas políticas, que permean las decisiones de implementar uno u otro esquema de recolección de basuras en una ciudad. La cual cuenta con unas características institucionales y una situación fiscal que depende en menor escala de transferencias de la nación, frente a otras en Colombia.

Finalmente en las conclusiones, queda abierta la pregunta si después de superadas la crisis de empresas públicas como la EDIS es viable retomar un modelo público en la prestación de servicios públicos en Bogotá, tenido como base, que es función y responsabilidad del Estado la prestación de estos servicios públicos. Siendo pertinente este cuestionamiento en la capital del país, con más de siete millones de habitantes. Una ciudad que se debate entre la pertinencia de un modelo privado con una alta eficacia, pero que entre otros aspectos desconoce población en situación de exclusión social, además con serios cuestionamientos a la protección ambiental; y un modelo público que ha tenido tropiezos, pero que ha permitido la integración de población recicladora, y que actualmente presta el servicio en la mitad de la capital. Este último modelo se encuentra adscrito a una empresa de prestigio y robustez como la empresa de *Acueducto y Alcantarillado de Bogotá* con su operador *Aguas de Bogotá* el cual ha venido adaptándose bajo una improvisación visible por parte del gobierno distrital, prestando un servicio que es susceptible de mejorarse para que sea sostenible, pero que debe ser evaluado debido a la alta inversión hecha en el mismo, así como la relevancia en términos de pensarnos como Estado y como Distrito frente a lo público.

Capítulo I

Lo Público y lo Privado en la conformación de Políticas Públicas (PP)

Definiciones

Existen definiciones muy variadas de política pública desde concepciones que privilegian un sentido más político, otras más administrativo; a continuación tres de las más representativas de estos factores mencionados, desde una perspectiva cronológica comenzando por los años 70 del siglo XX hasta definiciones que intentan comprender la política pública como un fenómeno complejo y

multirelacionado. Meny & Thoenig (1992) consideran que una política pública se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. Definición importante en la medida en que integra lo público y actores que no necesariamente dependen del gobierno.

Velásquez, (2009), propone que “política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar. La definición propuesta reconoce el aspecto político de las políticas públicas, pero no confunde estos dos fenómenos. En la lengua española, la palabra política expresa, por una parte, el arte y la ciencia de gobernar, de adquirir el poder en la toma de decisiones, de producir consensos; por otra, la política como proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, conducido por autoridades públicas con el fin de solucionar o prevenir situaciones definidas como problemáticas. Esta diferenciación no se presenta en la lengua inglesa, ya que para referirse a cada caso se emplea una palabra diferente: “politics” para el arte y la ciencia de gobernar; “policy” para el proceso que busca intervenir en las situaciones definidas como problemáticas.

Quizá una definición integral de política pública es en donde se integre tanto lo político como lo público pues las dos están funcionando en la esfera de la política pública. De ésta forma, las definiciones han venido cambiando en un proceso histórico debido a la importancia de componer cada vez más aspectos sociales, técnicos y de orden científico, pero también filosófico por ende a continuación las principales posturas epistemológicas relacionadas con políticas públicas.

1.1 Posturas epistemológicas en el estudio de Políticas Públicas (PP)

El abordaje e implementación de políticas públicas, dependerá según el contexto, del desarrollo de ciertas metodologías para recolectar, analizar y administrar información, así como generar un plan de acción según el tipo de necesidad al que atiendan dichas políticas. De la misma manera para realizar el seguimiento a las mismas en sus procesos subsiguientes de implementación y evaluación. En consecuencia, es de vital importancia reconocer la postura epistemológica que sustenta dichas metodologías, pues de una a otra postura cambia el sentido mismo de la concepción y desarrollo de las PP.

Estos cambios corresponden a un tipo particular de ideología y de paradigma en el que se sustenta la teoría que apoya los distintos modelos de PP; al mismo tiempo se relaciona con las creencias, la cultura, los conocimientos y la visión del mundo de quienes las desarrollan y participan en ella. Con base en esto, a nivel general existen 4 posturas epistemológicas en ciencias sociales que fundamentan la investigación en políticas públicas, estas son: el positivismo, el pospositivismo, el construccionismo y la teoría crítica.

Según Sandoval (1996) el primer paradigma epistemológico, corresponde a una postura filosófica conocida como el *positivismo*; esta postura, desarrollada a principios del siglo XIX defiende la concepción en la cual, el único conocimiento válido es el conocimiento científico, tanto a nivel individual como colectivo. A nivel general se fundamenta en el método científico, que se basa principalmente en una estructura sistemática de procedimientos rigurosos que permiten verificar, cuantificar, predecir, replicar y controlar todo aquello que sea susceptible a estas dimensiones y lógicas; algo muy válido en el campo de la física mecánica, extrapolado al campo de lo social por distintas corrientes, como es el caso del

*conductismo*¹ al interior de la psicología. Este pensamiento puesto en escena dentro de la literatura social por Augusto Comte² básicamente postula que existen leyes universales que pueden descubrirse en la naturaleza y tienen campo de aplicación en la actividad humana basada en principios matemáticos, en donde todo conocimiento deber ser objetivo y “neutral” en el cual el papel del investigador es recopilar datos sin involucrarse en el fenómeno que está analizando.

La perspectiva tradicional, que se encuentra en el fundamento de la ciencia moderna, fue cuestionada por los desarrollos epistemológicos del siglo XX de manera particular por Popper 1959 y Kuhn 1962 lo que da origen a una epistemología denominada *pospositivista*. Para los pospositivistas, la realidad puede ser explicada, pero existe no solo una manera como lo proponen los positivistas, así como tampoco se puede buscar una neutralidad total puesto que no se pueden separar los hechos de los valores, es decir los hechos siempre están cargados de valores. Estos últimos se relacionan con constructos sociales los cuales difieren de un espacio cultural a otro y por ende no son universales. En cuanto a lo metodológico los pospositivistas cuestionan al experimentalismo, es decir el proceso de realizar experimentos en donde se controlen todas la posibles variables y proponen enfoques y teorías más cualitativas en lugar de cuantitativas propias del positivismo. (Stengers, 2002) citado por Cuervo & Cols., (2007).

La tercera postura epistemológica, la escuela crítica, también conocida como escuela de Frankfurt compuesta por J. Habermas, T. Adorno y H. Marcuse, como sus principales expositores; una serie de teóricos que en la posguerra de la mitad del siglo XX haciendo precisamente una crítica al comportamiento que la sociedad alemana tuvo respecto de la dictadura de Hitler; asumen una postura de

¹ Corriente psicológica que asume que lo único válido para esta disciplina, es el estudio de la conducta pues se ajusta al parámetro que exige el método científico. Sus principales exponentes y pioneros son John Watson y B. F. Skinner en el siglo XX.

² Augusto Comte (1708-1857). Postula a la sociología como una ciencia aplicable al campo de lo social en donde solo es válido el conocimiento basado en datos empíricos alejado de las especulaciones de la filosofía.

revisión de los procesos sociales que dan origen a actos irracionales como los que ocurrieron en la segunda guerra mundial. Que no se limitan solo al ejercicio de la violencia por parte de las fuerzas armadas de uno u otro bando, sino de los ejercicios de micro-exclusión por parte del pueblo alemán a los demás países de Europa, así como la xenofobia alimentada por el partido Nazi y el sadismo antisemita que fue aceptado en gran parte por todo un país y de una u otra manera permitido por el mismo.

Para la escuela crítica, la política es inherente al ejercicio humano de relacionarse, así como también que el mismo ser humano es más complejo que lo expuesto por el positivismo y no puede reducirse a una descripción de datos; pues la guerra por ejemplo, es una expresión de emociones, deseos y pasiones que se escapan a la lógica positivista. Al respecto la neutralidad en la investigación para los partidarios de la escuela crítica no existe más en el contexto de una democracia deliberativa es decir en donde la participación en políticas públicas asume que los sujetos no están alejados de la política sino son críticos de su desarrollo. Osorio (2007).

Por otra parte, el cuarto paradigma epistemológico lo constituye la posición construccionista en la cual se posiciona este documento. Los exponentes pioneros de esta escuela como Berger y Luckman (1966) proponen que la realidad es subjetiva, y por tanto la objetividad no es asequible de manera directa por los investigadores; sino que existe un proceso de intermediación lingüística y semiótica en donde es posible compartir una serie de significados y significantes, los cuales hacen parte de construcciones de la realidad que otorgan sentido a la existencia propia de cada sujeto. Desde esta postura particular se “construye con el otro” en un proceso continuo de relaciones intersubjetivas.

En este sentido, la subjetividad es permeada por instituciones a lo largo de las socializaciones que va teniendo cada sujeto a lo largo de su vida. Las socializaciones primarias, que se desarrollan en una etapa infantil fundamentan la

noción de sociedad a la que pertenece. En este desarrollo instituciones como la familia y la escuela cumplen dicho papel. Las socializaciones secundarias que se dan en una etapa posterior y en la adultez, resignifican u orientan a las primeras, e instituciones más amplias como las pertenecientes al Estado hacen que el sujeto participe en estructuras sociales macro, con lo cual termina realizando aportes a la sociedad desde su trabajo, desde su participación política o desde otro tipo de aportes como deliberaciones, investigaciones o debates con sus pares, Gergen (2007).

Las construcciones sociales por ende producen tensiones y transformaciones debido al contexto mismo en el que se producen; esto ratifica su esencia social, por ende son más portadoras de significado social, el cual puede aprovecharse para la construcción de políticas públicas. Por ende para el análisis del caso de “Bogotá Basura Cero” un modelo construccionista resulta pertinente en el sentido en que no recae el análisis en las acciones de un sujeto en particular como el alcalde de la ciudad, quien promueve dicho plan, sino en la construcción global de la política pública que da origen a un cambio en la concepción, planeación e implementación de una PP distinta en la prestación de servicios públicos en especial el de las basuras en la ciudad capital.

El construccionismo como postura teórica es contrario al positivista, caracterizado por posturas más tecnicistas y mecanicistas, que tienden debido a una hegemonía de este tipo de pensamiento, quizá influido por estudios económicos, a ser utilizados con frecuencia por entes gubernamentales o de índole internacional, ya que la perspectiva racional instrumental es la tendencia a seguir debido a que existen modelos explicativos que facilitan la interpretación de lo que puede ocurrir en los sistemas políticos. De este modo cuando se realiza un análisis de una política pública solo en términos de la eficacia de la misma, es decir a través de mediciones cuantitativas de su impacto (ejemplo índice de estudiantes que acceden a la educación pública) se deja de lado todo el proceso de construcción

de esta política, como por ejemplo las ideologías al respecto de lo que sería la educación, las reflexiones entorno a qué educación requiere una comunidad o incluso una nación. Se dejaría de lado el análisis de las distintas relaciones entre los diferentes actores sociales, tanto públicos como privados, así como las tensiones que estas mismas producen, las cuales son portadoras de significado, no solo un evento como tal sino que en esencia son un análisis de la sociedad misma, de cómo ella misma se significa, qué intereses se manejan desde estructuras sociales, modelos económicos y cómo por ejemplo asume o no una política pública que es por tanto una construcción social.

En este contexto social, asumir una postura constructorista implica estudiar procesos como la participación social. Definiciones muestran a la participación como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. El objetivo de la participación no es integrarse en lo social a una cultura dominante. Puede ser en cambio, la transformación total del orden vigente que modifiquen sus reglas de juego (Velásquez, 2003). Este mismo autor, afirma que como contrapunto a estos acercamientos, la teoría marxista y la de clases y las teorías de los movimientos sociales hicieron una fuerte crítica a estos procesos al destacar que la sociedad no era un organismo armónicamente organizado, sino que surgía de una serie de contradicciones con diferentes grados de cohesión y con formas diferentes de ver, pensar y resolver los problemas que les atañen como grupos sociales

Es así, que las tensiones entre lo público y lo privado en las construcción de políticas públicas, es una forma de estudiar en sí la misma estructura social en donde aparece actores como el Estado, la sociedad y el mercado, de manera particular, se analizará respecto al plan “Basura Cero” posteriormente al Distrito (Estado), la sociedad en términos de sus (ciudadanos) como los recicladores y al

mercado en términos de las empresas privadas que han estado presentes en el esquema de administración y prestación de servicios de aseo en la capital del país, lo que debe a su vez estar relacionado con enfoques para el análisis de dicha política de servicios públicos. A continuación una descripción de estos enfoques.

1.2 Enfoques para el análisis de Políticas Públicas

Los enfoques en el análisis de políticas públicas son numerosos y provienen de diferentes disciplinas sociales y humanas como la economía, la sociología, la psicología y la ciencia política. Esta última, ha desarrollado varios modelos como el modelo secuencial, el enfoque basado en la elección racional, el enfoque *Advocacy Coalitions* y el enfoque de redes (networks) dentro de los más conocidos. Roth (2010).

1.2.1 El Modelo Secuencial

Este modelo es uno de los más populares e influyentes desde la década de los años 70. Desarrollado por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970) permitió que el análisis de políticas públicas tomara relevancia en el campo académico. A nivel general este modelo propone que la política pública puede subdividirse en etapas, las cuales pueden estudiarse separadamente. En orden dichas etapas son: definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y finalmente la evaluación. Desde la década de los 80 este modelo ha contado con investigaciones que atienden una u otra etapa tomando el proceso como una línea lógica permitiendo la elaboración de teorías parciales muy fuertes, sin embargo en muchas ocasiones se tiene a perder de vista el proceso en conjunto.

Este enfoque teórico y metodológico debido a su capacidad y flexibilidad, ha despertado el interés para el estudio de políticas públicas, pero ha recibido varias críticas entorno a que su capacidad para aportar nuevas explicaciones se ha agotado, además autores como (Sabatier, Jenkins y Smith, 1993) han considerado que este modelo se basa en una concepción idealizada de racionalidad siendo un sesgo que limita la posibilidad de un análisis más profundo.

1.2.2 Enfoque de Elección Racional

Este enfoque es uno de los más usados actualmente, de modo particular en Estados Unidos, de manera particular es combinado con el anterior. Este enfoque considera a la política pública como un problema de acción colectiva utilizando el individualismo metodológico y la modelización (construcción de modelos) como medio de análisis para la interpretación (Balme y Brouard, 2005). Para este modelo, nociones como bien colectivo, juego estratégico, equilibrio y solución óptima son claves. Este modelo incorpora el análisis de las instituciones y las reglas institucionales (*institutional rules*) March y Olson (1989) afectando el comportamiento de los individuos considerados como motivados racionalmente según sus propios intereses y propósitos. Este enfoque propone la interrelación de “actores” individuales y colectivos en una “situación” que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública. En este orden de ideas, el modelo destaca tres tipos de factores, las reglas para ordenar las relaciones utilizadas por los participantes (*rules in use*), las características materiales y físicas del contexto y las particularidades culturales propias a la comunidad de política (*attributes of community*). (Ostrom en Sabatier, 1999) citado por Cuervo y Cols. (2007)

Para este enfoque, los arreglos institucionales deben generar “costos de transacción” lo más bajos posibles garantizando una mayor eficiencia en el uso de

los recursos, y por lo tanto mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio. A la vez para este modelo, la norma es muy estricta, pues la mayor eficiencia en las políticas públicas se obtiene incentivando correctamente a través de las instituciones adecuadas, los comportamientos de racionales de los actores individuales y colectivos. Este enfoque es utilizado preferentemente por instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM) para adelantar reformas la Estado. Los estudios realizados desde esta perspectiva, suelen tener como resultado una fuerte tendencia a inculpar a las instituciones públicas como las responsables directas de una baja eficiencia de las políticas públicas debido a que dichas instituciones no logran adaptarse tan rápidamente a los cambios y exigencias del mercado como lo hacen las instituciones privadas.

1.2.3 Enfoque de Redes

En lugar de intentar explicar la realidad en este caso política, como una serie de relaciones causales lineales, que son dadas debido a fuerzas externas, este modelo implica que los individuos intercambian información y otros recursos. Para este modelo, el concepto de organización social y de (governance) *gobernanza* son esenciales. En 1978 la idea de red es fortalecida por la noción de *red de controversia* (issue network) con el que designaba redes de telarañas que incluyen un gran número de actores del proceso de política pública caracterizadas por ser horizontales, informales y descentralizadas.

Según (Kenis y Schneider 1991) citado por Roth (2010) “las redes de política son entendidas como una nueva forma de gobierno – la gobernanza- que refleja el cambio de naturaleza en las relaciones entre Estado y sociedad. Por consiguiente, las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos, en temas en los cuales las capacidades y la información necesaria para

formular, decidir o implementar planes de acción pública son diseminadas entre muchos actores públicos y privados. Lo importante de señalar en este modelo, las redes de actores establecen un puente entre jerarquías administrativas y la lógica del mercado.

Este modelo en comparación con los anteriores, descentra el análisis del Estado como actor único y exclusivo en el adelanto de políticas públicas y permite ver el tejido estructural entre actores de diferentes estamentos no solo estatales sino privados y sociales; marcando una atenuación de la frontera entre lo privado y lo público debido en parte a una fragmentación del Estado pero también a una transnacionalización de políticas nacionales. Con base en este modelo y de actuarse según este enfoque, los costos en la formulación de la política pública serían más altos debido a lo que implica como la concertación, participación o tiempo, pero reduciría los costos de implementación, pues las políticas tendrían mayor legitimidad gracias a las redes que participaron en la elaboración de dicha política pública, los mismos que eventualmente participan en la implementación lo que reduce la separación entre formuladores e implementadores. El éxito de una política pública basada en redes no es fácil de determinar anticipadamente. Principalmente este modelo ofrece unas herramientas para describir y explicar los procesos de políticas públicas, tanto al interior de sus capas, es decir en lo que sería un modelo secuencias, así como de manera continua entre ellas.

1.2.4. Enfoque Advocacy Coalitions

La historia de este modelo, se remonta a principios de la década de los años 80 del siglo pasado, por Sabatier (1988) desde la concepción de comunidad política, para él entendida como: “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas, que comparten una serie de valores

y de creencias acerca de algún problema y se coordinan en el tiempo para alcanzar sus objetivos”. Estas comunidades están en la base de las coaliciones de militantes (*advocacy coalitions*). En este sentido y como alternativa al modelo secuencial, Sabatier propone este modelo basado en cinco premisas. La primera es que debe tenerse mayor consideración y elaboración de la información relativa a los problemas. Segunda, es necesario ver los procesos de política desde una perspectiva de larga duración, aproximadamente 10 años o más.

La tercera, la unidad de análisis no puede limitarse a una estructura gubernamental sino a un subsistema de política, el cual, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados que están activamente interesados o implicados en un problema de política. La cuarta premisa es que al interior de un subsistema se debe integrar nuevos actores como periodistas, investigadores, analistas especializados, pues todos ellos generan difusión de ideas tanto en el proceso de formulación como el de implementación. Por último la premisa final, consiste en considerar que las políticas públicas están inmersas en sistemas de creencias, de percepciones y de apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados por los miembros de las *coaliciones*. En suma, este modelo ofrece una perspectiva integral pues permite introducir elementos tanto objetivos como subjetivos y por ende permite reconocer los cambios que se efectúan en el transcurso de un ciclo de políticas públicas.

El paradigma en el que se encaja el modelo AC está compuesto por reglas estables, así como por reglas constitucionales, condiciones dinámicas como las culturales, condiciones socioeconómicas, la opinión pública y la opinión del gobierno o del parlamento. Una característica adicional es que permite diferenciar entre cambios sustanciales y cambios secundarios en la política, los primeros son relativamente escasos pues implican cambiar de paradigma político, lo cual demora bastante tiempo; los segundos en cambio, tienen que ver con reglamentaciones y cambios institucionales que no cuestionen el núcleo o

fundamento ni de la política (*Policy core*) ni de las creencias (*deep core*) de la comunidad dominante sobre la política pública en cuestión.

Con el paso del tiempo, distintos autores han aportado nuevos elementos al modelo, aportando información útil a tener en cuenta como variables según los países que permiten entender mejor la posibilidad o no de generar consenso entre los actores. También es importante reconocer, que suceden cambios fundamentales en los valores en las coaliciones así como cambios externos a la política.

1.2.5 Enfoques Construccinistas y Cognitivistas

La introducción de estos conceptos al análisis de políticas públicas, se debe al auge de la epistemología constructivista- construccionista en donde se resalta la labor de autores como Berger y Luckman, de gran impacto para muchas disciplinas sociales entre ellas la politología y la psicología de corte social. La relación de la postura construccionista con las políticas públicas, radica en que estas tienen un marco de construcción en escenarios sociales, en los cuales convergen unas dinámicas atravesadas por estamentos de poder, que influyen en la constitución discursiva de la realidad, y por ende esta base lingüística cambia de modo particular los marcos de acción o el impacto de las políticas públicas, pues la racionalidad instrumental o propia de análisis cuantitativos, deja de lado procesos cognitivos y de interrelación entre individuos o sujetos (categoría de análisis más propia de este modelo) que son esenciales a la hora de poner en marcha dicha política pública.

Esta apreciación lingüística y cognitiva se relaciona a la vez con tres condiciones para que una idea se transforme en política. Para Hall (1993) la primera condición es que tenga viabilidad económica, segundo, que aparezca como favorable a los

intereses del grupo político dominante y por último, que sea viable en términos administrativos.

Hasta este punto, estos son los enfoques más representativos al abordar las políticas públicas, que pueden dividirse en dos grandes grupos, por una lado los de carácter positivista teniendo en cuenta dos grandes dimensiones que son la *elección racional* y el papel de las instituciones reconocido también como *neoinstitucionalismo* y por otro lado, el papel de las ideas en todo el desarrollo de las políticas públicas desde una posición constructivista.

Una nueva forma de integrar estas posturas desarrollada por Palier y Surel (2005) se denomina modelo de las tres “I” que representa: *intereses, instituciones e ideas*. Esta visión integracionista, trata de articular los modelos tradicionales con los constructivistas de una manera complementaria y no competitiva pues no se deja de reconocer el proceso de génesis del problema, planeación de la agenda, decisión, implementación y evaluación; solo que las instituciones juegan un papel indiscutible, los arreglos con los actores que en ella se desenvuelven así como las ideas de base para que esas políticas públicas tengan el efecto esperado son claves.

Desde una perspectiva marxista, las políticas públicas, corresponderían fundamentalmente de acuerdo al principio materialista a los intereses principalmente económicos de clases dominantes y en este sentido el Estado sería el brazo del capital. Este concepto es trabajado por Pulantzas con el término de *autonomía relativa*, citado por Mény y Thoenig (1992). En tanto, se ha mantenido una concepción de las políticas públicas que corresponden a los resultados de lucha por intereses individuales o colectivos, en los que se encuentran, de diferentes grupos (pluralismo) o de “clases” (corrientes marxistas) pero de una u otra manera, es pertinente señalar que no todos los modelos se orientan a lo mismo, unos intentan describir e interpretar desde una visión

inductiva el proceso de las políticas públicas, y otros por el contrario, intentan determinar cómo se “debe” elaborar una política pública, con el fin de proporcionar modelos para toma de decisiones.

Por tanto, según Gordon y cols., citado por Parsons (1995) existe una postura frente al análisis *de* políticas públicas y por otra parte, una postura *para* el análisis de una política pública. Para la primera, se busca reconocer cómo se hizo la política, para qué, por qué y para quien. También se interesa por describir una política pública en su contenido, en su relación con otras políticas públicas y cuál es su fundamento filosófico. Para la segunda, se trata de buscar argumentos, datos y demás información sobre una política pública con el fin de influir sobre la agenda pública y puede orientarse al mismo tiempo para mejorar dicha política pública. En estas últimas premisas, se encuentran las mayores solicitudes por parte del gobierno o instancias cercanas a él pues buscan legitimar ciertas acciones o ideas de acción en el escenario público. En este último caso, el análisis de la política pública se basa en el sentido de *politics* es decir del escenario político puesto que en este escenario, se puede llegar a debatir sobre una determinada política pública.

Para el presente documento en concordancia con la postura constructorista utilizada para el análisis de caso en el tercer capítulo, se tomará como base la pretensión de analizar el escenario político, con base en una política pública denominada “Plan Basura Cero” con un acercamiento al modelo de las tres “I”. Esto permite que en el análisis de caso, se cuestione y se analice las instituciones involucradas en el reordenamiento de la administración y prestación del servicio de aseo, pero también los ajustes de la política pública como los arreglos establecidos entre los actores públicos y privados, caso que se da en Bogotá debido a que este servicio de aseo, se presta en un modelo público-privado. Pero además, este modelo permite un acercamiento a las ideas o los principales intereses del lado de lo público y de lo privado. Pero el análisis del contexto en

Colombia se hace necesario para dimensionar de manera más concreta el caso de Bogotá, la capital.

1.3.1 Desarrollo de Política Pública en Colombia

En nuestro país, hasta finales de los años ochenta, se implementó a nivel general una concepción de política pública muy cercana al modelo secuencial, de manera las oficinas centrales de planeación contrataban a expertos con frecuencia extranjeros para diseñar planes de acción concertados con uno u otro gremio económico y en este sentido, no había mucho interés por la implementación efectiva de dichas políticas, Roth (2006). Con la constitución de 1991 la idea de ese tipo de planificación se mantuvo, pero también se generalizó pero con una característica concreta, se volvió más participativa y por lo mismo, gobernadores y congresistas comenzaron a tener mayor nivel de acción haciendo de los procesos un poco más abiertos.

Con base en lo anterior, la noción de sistema se introdujo en el marco estatal como por ejemplo sistema de salud, sistema ambiental, y con ello, la idea de red comienza a ser posible con lo cual, se comienza a involucrar a más actores en la formulación, planificación e implementación. Lo anterior logró que se aumentara la participación de organizaciones sociales relacionadas con el proceso de políticas públicas que terminó abalando el Banco Mundial, pero en el proceso de conformación en Estado social de derecho, existió una brecha entre los planes de desarrollo aprobados y la realidad de su implementación por otro. Todo esto debido a que los niveles para que una política pública se desarrolle al hablar de nación, departamento, municipio y resguardo hace muy difícil que se efectúe debido a las expectativas creadas y la realidad del desarrollo de dichas políticas

públicas. Para resolver este problema que se daba después de decisión, se acogieron las tesis prevalecientes en Estados Unidos y en organizaciones multilaterales (particularmente el BID, el FMI, y el Banco Mundial) todo esto recogido del consenso de Washington que en síntesis es un programa político de corte neoliberal, debido a un agotamiento del modelo vigente durante el periodo 1933-1980, conocido como «industrialización mediante la sustitución de importaciones» (ISI), promulgó las bases para emprender las reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina. Al tiempo que se delineaba este giro económico, algo histórico sucedió en la región entre 1982 y 1990, una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de «economía de mercado» como modelo económico

Tal como se planteo anteriormente, la constitución de 1991 estableció unas nuevas reglas de juego entre gobernantes y gobernados, bajo un principio de descentralización; en consecuencia, las políticas públicas, permiten o pueden servir como medio para que el Estado logre sus compromisos de manera eficaz y con esto logre cumplir con lo esperado por la sociedad en términos de las necesidades que particularmente puede presentar la misma. Por ende, para acercarse a la definición de política pública es pertinente diferenciar que una política pública no es necesariamente sinónimo de acción gubernamental es decir que no todo lo que hace el Estado y el gobierno son políticas públicas.

Como lo señala (Muller 2002), *“la definición de una política pública como un plan de acción gubernamental no dice nada acerca de la génesis social de las políticas públicas, que es una de sus características esenciales, de ahí su condición de pública que mas que un atributo descriptivo es un atributo normativo”*. Tal y como lo indica este mismo autor, parte de la problemática de la implementación y desarrollo de políticas públicas en la realidad institucional colombiana recae sobre el desconocimiento del Estado que se tiene y sobre las posibilidades de adecuar

sus prácticas a cambios externos en internos en la década de los años 80 del siglo pasado en plena adelanto del consenso de Washington.

Sin embargo y en este sentido, parte del déficit de políticas públicas, en el caso de Colombia, se debe a la constante renovación de instrumental del gobierno, de los objetivos y de las metas, lo que hace que grandes temas como desigualdad, pobreza o inseguridad no terminen de resolverse por falta de acciones estratégicas de mediano y largo plazo con alto nivel de consenso. El artículo 339 de la Constitución política señala que el marco normativo donde se desprende la responsabilidad gubernamental en la producción de políticas públicas, en dicho artículo:

“Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”.

Complementariamente se encuentra el artículo 341 que establece al gobierno como quien elabora el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo a la ley orgánica 152 de 1994, así como también se relaciona con el artículo 343 que establece la

necesidad de evaluar políticas y proyectos de inversión por parte del Departamento Nacional de Planeación, a la vez el artículo 115 indica que el Presidente de la República es la suprema autoridad administrativa así como el jefe de Gobierno, además de Jefe de Estado, junto con los ministros y los directores de los departamentos administrativos consagrados en el artículo 208 de la Constitución Nacional.

Lo anterior hace que en un arreglo institucional, el gobierno nacional es el encargado de formular las políticas públicas acorde con el Plan Nacional de Desarrollo sin perjuicio de las competencias que corresponden a las entidades territoriales. Esto sucede en un marco de acción restringido sobre todo en lo que respecta al gasto social relacionado con políticas sociales financiadas con recursos de transferencia del Sistema General de Participaciones encontrado en la ley 715 de 2001. (Cuervo 2007).

De esta manera, se puede diferenciar políticas de Estado, de responsabilidad de los Gobiernos, *políticas gubernamentales*, relacionadas con los planes de acción de la ley 152, por otra parte, se encuentran las políticas que no son competencia del gobierno o del poder ejecutivo, como las que corresponden al Consejo Superior de la Judicatura, respecto de la política de justicia relacionados con los artículos 256 y 257 de la Constitución Política y la ley 270 de 1996 así como también las políticas que corresponden al Banco de la República para regular la moneda, tasa de cambios y demás acciones del mercado de valores. Seguido se encuentran las políticas denominadas *políticas públicas institucionales* como las de la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo entre otras, que se elaboran con criterios que define cada entidad.

Para terminar, se encuentran las políticas públicas de las entidades territoriales como departamentos, municipios, distritos y resguardos indígenas llamadas *políticas públicas territoriales* en donde dichas entidades, tienen autonomía para

la gestión de sus temas de competencia lo que genera una tensión en el terreno de las competencias entre nación, departamento y municipio. Por ello políticas en el ámbito educativo o de salud, formuladas por el gobierno nacional, debe enfrentarse a la autonomía de ciudades como Bogotá por ejemplo, con una fortaleza institucional marcada en las que como entidad elabora sus propias líneas de acción y su propia política educativa teniendo presente la ley decenal de educación. Lo anterior en contraste con municipios pequeños que dependen del Sistema General de participaciones lo que origina un desarrollo desigual a nivel de regiones y municipios que puede explicarse al respecto por una institucionalidad débil y políticas públicas precarias.

En conclusión y como base en la definición de qué es política pública en el presente documento, según Cuervo (2007) se entenderá que dicha política pública comprende “las actuaciones de los gobiernos, por lo general que están orientados a resolver demandas sociales, y que pueden contar con el curso de otros actores institucionales, como el congreso y el poder judicial, e incluso sectores organizados de la sociedad civil, incluidos los agentes del mercado, que suponen una serie de procesos de mediación política y social donde se combinan lo técnico y lo político para corregir un desajuste social”. Retomando a Muller, (2002), las políticas públicas son un mecanismo de mediación social que los gobiernos incorporan en el proceso de toma de decisiones.

Para el presente documento, lo público y lo privado son el eje central en el que se articula el plan “Bogotá Basura Cero” por ende la comprensión de estas dos dimensiones son pieza clave para el análisis que se desarrolla en el tercer capítulo.

1.3.2 Lo Público y lo Privado en la conformación de Políticas Públicas

Un punto de análisis obligado en el sentido de la revisión de políticas públicas precisamente lo constituye lo *público*, por ende amerita revisar algunas posturas al respecto. Según (Bobbio, 2003) la percepción tradicional de la gran dicotomía entre lo público y lo privado, se sustenta entre la distinción de dos tipos de relaciones sociales: entre iguales y desiguales, al respecto plantea el autor:

“ El Estado, y cualquier otra sociedad organizada donde hay una esfera pública que está caracterizada por relaciones de subordinación entre gobernantes y gobernados, que son relaciones entre desiguales; o bien la sociedad de mercado en la idealización de los economistas clásicos, en cuanto a son tomadas normalmente como modelos de una esfera privada contrapuesta a la esfera pública, que están caracterizadas por relaciones entre iguales o de coordinación”

Sin embargo la supuesta relación de iguales en la esfera privada en el capitalismo, debatida con el desarrollo de la economía política, pues permite diferenciar entre relaciones políticas y relaciones económicas, y comprender las segundas como relaciones entre desiguales o relaciones de clase a causa de la división del trabajo pero formalmente iguales en el mercado. De esta manera, continuando con la visión tradicional, en la formación del Estado moderno, éste, queda diferenciado con el ciudadano y con la sociedad, llegándose a formular, la idea de una esfera pública autónoma.

“lo público se identificará con el ejercicio del poder colectivo-coactivo y frente a esa esfera claramente delimitada, se dibujarán los ámbitos privados en lo económico y en lo moral-religioso... El mercado traspasa los límites

del poder privado doméstico, otorgando nueva relevancia pública (en el sentido del interés general) a la esfera de la producción. (Rabotnikof, 1993)

Es decir que dentro del estrecho margen de separación de lo público y lo privado, el mercado se adentra en ese segundo espacio y hace que lo privado tenga una orientación a lo que se consume, se produce o se concibe desde el mercado. Por ende y como lo afirma Castoriadis (1998), los límites entre lo público y lo privado no son naturales, sino que son instituidos socialmente.

Pero a diferencia entre la mirada tradicional, en la modernidad, no existe dicotomía clásica entre lo público y lo privado, sino que por lo contrario, debido a la permanente construcción-deconstrucción de lo público-privado, con el desarrollo de la sociedad, sobresale su íntima interdependencia. En este caso, con el desarrollo del derecho, la distinción entre lo público y lo privado, no solo es conceptual o axiológica, sino que ahora se tornan en sociales y programáticos con la división entre derecho público y derecho privado, como lo afirma Rabotnikof:

“ El par público-privado nace conceptualmente en el campo jurídico, y luego se aplica en todos los lugares y dimensiones de la vida práctica (economía, moral, política). Ello al punto en que los derechos fundamentales incorporados constitucionalmente harán referencia a esta consagración de los espacios público y privado: las atribuciones del poder público, las instituciones e instrumentos del público , su expresión política (sufragio) y la autonomía de la esfera privada que refiere a las dimensiones de la libertad individual (derechos y garantías individuales) y a las libertades económicas(contratos, herencias).

En este sentido, entre las concepciones contemporáneas de lo *público* relevantes para el análisis y contextualización de un proceso de formación de una sociedad autogestionada, se destacan entre otras, la republicana, la liberal y la crítica del discurso racional público; esta última propia de la presente investigación.

Respecto a la concepción republicana, la autora reconocida es H. Arendt, la segunda concepción dada por la tradición liberal la cual se asienta por los postulados de Kant en los que se resalta un “orden justo y estable” en donde el espacio público se encuentra en un modelo “legalista” y por último se encuentra un modelo implícito en los trabajos de J. Habermas, denominado: “ espacio discursivo público”

Dentro de las posturas frente a lo público se encuentran dos exponentes que de manera robusta han venido investigando y haciendo aportes al estudio de lo público desde el siglo XX. Este tipo de análisis sobre lo público cierran un panorama de revisión respecto a lo público de las políticas públicas.

1.3.3 Lo Público según Arendt

La propuesta de Arendt (1969) sobre la esfera pública se centra en la teoría de la acción, la cual, se desarrolla en la idea del autodescubrimiento y autorenovación de un sujeto a través del discurso, y que es solamente posible en presencia de otros. Este mundo entre otros, es un mundo “común”. Para Arendt, el mundo común es la esfera pública que cobra sentido gracias al espacio social. En contraste con la época de las ciudades Estado, para Arendt, en la edad moderna se diluyen las diferencias entre lo público y lo privado y se registra el florecimiento de lo social. En palabras de la autora:

“La emergencia de la sociedad, el auge de la administración doméstica, sus actividades, problemas y planes organizativos, desde el oscuro interior del hogar a la luz de la esfera pública , no solo borró la antigua línea fronteriza entre lo privado y lo político, sino que cambió más allá de lo reconocible el significado de las dos palabras y sus significación para la vida del individuo y el ciudadano.

Al respecto argumenta que:

“... la sociedad espera de cada uno de sus miembros una cierta clase de conducta. Esta reemplaza a la acción, si la entendemos como la iniciación de algo nuevo, incluso lo inesperado, de manera concertada con otros hombres. La sociedad tiende a normalizar a sus miembros, a excluir lo espontáneo. Socialmente los hombres se comportan, no actúan con respecto a los demás. Este triunfo de lo social, implica que el progreso de la humanidad se impone por encima de los logros de los hombres... el triunfo de lo social puede significar una gran amenaza para la acción política, y la eventual desaparición de límites estables entre lo privado y lo público. Incluso podría hablarse de una eventual desaparición de ambos.”

Lo expuesto por Arendt, permite ver que si desaparece o se resta importancia a lo público, desaparece lo común, el espacio en donde podemos constituirnos con los demás de manera discursiva y eso supone una ruptura con lo esencial en las relaciones de los seres humanos. Así como lo afirma Passerin (2001), “nuestros intereses públicos como ciudadanos son diferentes a nuestros intereses privados como individuos. El interés público no puede ser derivado directamente de nuestros intereses privados: no es la suma de intereses privados, ni su máximo común denominador, ni la totalidad de los intereses individuales. De hecho, tiene que ver poco con nuestros intereses privados dado que concierne al mundo que esta fuera de sí mismo... Los intereses del mundo no son los intereses de los individuos: son los intereses del ámbito público que compartimos como ciudadanos... al ámbito que trasciende nuestra limitada vida y nuestros limitados propósitos privados”

Esto permite a la vez señalar, que el surgimiento de lo social surge debido a la invasión de lo público por lo privado, así como de la intimidad y la privacidad por

parte de lo público. Pero según Arendt (1969) la decadencia de lo público, se relaciona con la decadencia de lo social, en tanto que existe una relación entre el surgimiento del Estado-nación y la diferenciación del Estado con la sociedad, pues a diferencia de esto, en la república existía una diferencia entre lo público y lo privado.

1.3.4 Lo Público según Habermas

Para Habermas, según Rabortnikof, “la esfera pública y autónoma de deliberación política, conformada por sujetos capaces de argumentar racionalmente y en condiciones de igualdad de participación, es uno de los rasgos constitutivos del proyecto de la modernidad”. Anota que la sociedad civil es básica para el análisis de la esfera pública de Habermas. De esta manera, “ la sociedad civil, se desarrollo en los siglos XVII y XVIII como el dominio genuino de la autonomía privada en oposición al Estado. “las economías capitalistas de mercado formaron las bases de la sociedad civil, pero incluyeron más que eso; incluyeron instituciones de sociabilidad y discurso débilmente relacionados con la economía... la esfera pública, como la sociedad civil en general, sólo puede ser conceptualizada plenamente una vez el Estado se constituyó como un lugar impersonal de autoridad”.

Para Habermas, a medida que “ la esfera pública y privada se permean mutuamente... se repolitiza la esfera social que no puede ser enmarcada bajo las categorías de público y privado... En esta esfera intermedia, los sectores de la sociedad que han sido absorbidos por el Estado y los sectores del Estado que han sido tomados por la sociedad, se mezclan sin un debate político racional-crítico por parte de la gente privada. El público fue relevado de esta tarea por otras instituciones. De un lado, por asociaciones de intereses privados organizados colectivamente dirigidas a adquirir la función de agencia política; de otro lado, por

partidos que fusionados con órganos de la autoridad pública se establecieron como por encima del público... el público como tal es incluido sólo esporádicamente en este circuito de poder, y aún cuando es consultado es únicamente para su aclamación”.

Continuando con esto, Habermas (1989) enfatiza los fundamentos económicos del establecimiento de la esfera pública como “ la precondition social para el desarrollo de la esfera pública burguesa fue el mercado, que al ser liberalizado convirtió... la esfera social de la reproducción en un asunto de la gente privada, que culminó en la privatización de la sociedad civil”. En este sentido, “ el umbral entre la esfera de la vida privada y el espacio de la opinión pública, no viene marcado por un conjunto fijo de temas y de relaciones, sino por un cambio de condiciones de comunicación... el espacio de la opinión pública toma sus impulsos de la elaboración privada de problemas sociales que tienen resonancia en la vida individual”

Con base en lo anterior, el proceso de construcción del Estado en Colombia y a nivel mundial, es una constante tensión entre intereses privados y el interés público, *constantemente es una construcción colectiva que no termina de sellarse pero encuentra en las constituciones su forma más acabada y estable.* (Holmes, 2001).

En consecuencia existe evidencia que el régimen político colombiano y el Estado como su manifestación Institucional, está capturado por distintos intereses privados que dislocan la coherencia pública que debería guiar el funcionamiento de los poderes públicos, (Banco Mundial, 2002) citado por Cuervo (2007). Lo cual trae como consecuencia un impacto directo en el proceso de formación de políticas públicas que terminan siendo muchas ellas acciones que desde lo público favorecen intereses privados en una actual sociedad comercial público-privado. Un ejemplo de ello se puede ratificar en empresas como Transmilenio

S.A., en la ciudad de Bogotá, empresa que funciona bajo una lógica en la que la inversión en vías, estructura, la planificación y la administración se guía desde lo público, pero los buses prestadores del servicio y el recaudo se hace desde empresas privadas que le dan a la ciudad un porcentaje minoritario de las ganancias.

Por último la noción de espacio público en donde converge la mirada de disciplinas como la politología, la psicología política, la sociología entre otras, puede verse como lo menciona Vallespín (2003) en “la participación conjunta de ciudadanos en la elaboración de un juicio colectivo; es decir la comunicación política entre ciudadanos y entre éstos y un sistema político”. Por tal motivo una democracia sin un espacio de debate en donde el gobierno y los que hacen parte de un sistema de oposición, o cuentan con una visión alterna de ejercer una acción política perdería todo carácter de democracia. Este espacio o arena política se conoce como el espacio público.

Con base en lo anterior, este capítulo permite dimensionar la importancia de lo público en la conformación y desarrollo de las políticas públicas, las mismas que en términos de la prestación de servicios públicos, abren un escenario de análisis de las tensiones que se presentan cuando intereses privados chocan con los principios básicos de “bien común” o “interés general” que caracterizan las PP. De la misma manera las políticas públicas pueden ser afectadas y de hecho lo son por dichos intereses privados. En este sentido en un Estado ó particular en un Distrito como el caso de Bogotá, sucede y de manera específica debido a las dimensiones propias de una ciudad capital con más de siete millones de habitantes, lo que en términos de prestación de servicios públicos hace que se vuelva un fenómeno social y político aún más complejo. Por tanto, el presente documento plantea un análisis de las políticas públicas en la prestación de servicios, desde una postura constructorista, lo que permite comprender la dimensión del proceso de conformación del plan “Bogotá Basura Cero” que

reconfigura la prestación del servicio de recolección de basuras en la ciudad, pero más aún que plantea una política que resignifica lo público y lo privado en dicha prestación; así como se enfoca desde una visión de ciudadano, de sociedad y de institucionalidad distinta al modelo privado que venía desarrollándose hasta su implementación y ejecución.

De la misma forma, el presente trabajo adopta un modelo de análisis denominado las **tres "I"** que permite de manera singular, abarcar las relaciones que una política pública puede tener en términos de Ideas, Instituciones e Intereses los cuales se verán reflejados en el capítulo III; cuando se analice el proceso de desarrollo de la que ha sido una de las políticas públicas más controversiales en la historia de la ciudad, por el impacto que tuvo el cambio de un modelo privado que totalizaba la prestación, a un modelo mixto como el que funciona actualmente en donde existen tensiones entre prestadores de servicio, intereses de los particulares, ideas de la administración que concibe de manera distinta los servicios públicos y de fondo la institucionalidad de la ciudad que tiene de fondo un reto muy grande en lo que respecta a las basuras y su impacto en la sociedad.

Capítulo II

Aspectos Centrales en la Prestación de Servicios Públicos

2.1 Definición de Descentralización

Descentralar implica aumentar el poder, la autonomía de decisión y del control de los recursos, las responsabilidades y las competencias de las colectividades locales en detrimento de los órganos del Estado central. Preteceille (1987). Lo anterior implica según el autor, reformas de carácter político administrativo, en la

que se busca una persigue una redistribución territorial de poder. Tras este propósito, se logra de manera paralela, un proceso de democratización del Estado, es decir la ampliación del campo de los derechos y las libertades , progresiva incorporación de los sectores excluidos y marginados, de las instituciones administrativas, y mayor control y participación populares en la actuación de las Administraciones públicas.

Rondinelli (1981) propone que la descentralización puede: “facilitar la implementación de las políticas de desarrollo diseñadas para lograr crecimiento con equidad, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales y capacitando a los líderes políticos a identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo. Incluso aspectos como burocracia en exceso llega a controlarse de una mejor manera con los procesos subsecuentes de un periodo de descentralización. Pero sobre todo es importante en la medida en que los ciudadanos participan en procesos de desarrollo y planificación. Sin embargo las anteriores virtudes de un proceso de descentralización tienen que enfrentar viejas prácticas de clientelismo, practicas culturales que se fundamentan en una adhesión al modelo tradicional del poder concentrado en un solo lugar y con ello la toma de decisiones dependiendo de esta dinámica.

Este fenómeno de descentralización se ha experimentado en Latinoamérica teniendo como base histórica transformaciones del capitalismo a nivel mundial después de la crisis de los años setenta del siglo pasado. Características vistas en décadas posteriores a estos años, implican un comercio cada vez más, basado en una revolución científico técnica, y formas de producción basadas en sistemas de información. Este sería el panorama de los años 90 en donde la mayoría de los países de la región no estaban preparados para enfrentar esta dinámica de un mercado mucho más cambiante, más competitivo, lo cual puso un reto a los gobiernos de Latinoamérica. (Mattos, 1990).

Como tal, estas transformaciones tuvieron una influencia directa en los modos de producción y en la manera de organización del trabajo tanto en el ámbito nacional como fuera de éste. De marco se proponen dos lógicas que son particularmente importantes para el fenómeno de tensión entre lo público y lo privado abordado en este documento ya que tienden a acentuarse, pues son opuestas entre sí. Una de éstas lógicas se encuentran vinculadas en procesos controlados por el valor, es decir intereses de privados compitiendo por obtener ganancias y aquellos controlados por el poder, es decir actividades estatales orientadas a mantener el orden social capitalista por encima de los intereses particulares individuales. Es de resaltar que la primera lógica se impone a la segunda en gran parte debido a que los estados cada vez más ceden espacio y terreno frente al mercado. Offe, C. (1972)

2.2 Descentralización en Latinoamérica

En el caso particular latinoamericano, el crecimiento del Estado, estuvo acompañado de políticas emanadas de gobiernos populistas y desarrollistas. Estas diferencias planteadas por comienzan a acrecentarse puesto que el Estado se comienza a ver como un limitante a la dinámica de acumulación y crecimiento económico. Por tanto es observado como un obstáculo para la acumulación de capitales con lo cual se comienza a plantear su reforma. La fórmula para sobrepasar este obstáculo fue la desburocratización, la privatización y la descentralización; lo anterior como parte de una política neoliberal en donde precisamente es el mercado quien sobrepasa al Estado, cada vez menos fuerte pues decisiones gubernamentales abren las puertas a un comercio internacional que no espera a que sus reformas operen de manera lenta. Este modelo anterior no pone la viabilidad política en cuestión sino los objetivos con los que frecuentemente se asocia. (Mattos, 1990).

A la anterior dinámica, países como Chile, Colombia, Venezuela, México y Perú entraron gracias a reformas al Estado a través de disposiciones pertinentes en las cartas constitucionales o mediante disposiciones o leyes especiales. Sin embargo y como lo plantea Mattos, al subirse al tren neoliberal no necesariamente sabían a qué lugar llegaría en las posteriores décadas así se supiera muy bien de sus promesas. Respecto a esto, se requiere para que una descentralización logre tener sentido en la búsqueda de reorganizar la estructura de poder y no quedar solo es una especulación territorial, que se logre diversificar la economía local, pues una estructura de tipo provincial, departamental o de estadual depende de inversión en la base de la economía local. Pero pretender que el modelo de descentralización produzca transformaciones económicas de tendencia igualitaria en las regiones implica suponer que abandonen principios de acumulación de riqueza a favor de un interés local- general lo cual no es viable para el mismo modelo.

Aún si se admite que la descentralización político administrativa pueda traer beneficios para las colectividades locales, no hay elementos suficientes que permitan dimensionar otra panorámica distinta a la continuación o aumento de desigualdad social, pues para llevar a cabo una transformación que neutralice los procesos de crecimiento desigual, es necesario que se originen y se pongan en marcha políticas que incidan directamente sobre la raíces estructurales de los mecanismos de distribución de poder, de recursos y de la toma de decisiones de cara a la sociedad. Esto pone de base que aún con procesos de descentralización en marcha desde las modificaciones por parte de los Estados para estrechar lazos con una propuesta neoliberal, no se garantiza que el crecimiento local traiga a la par un desarrollo social y garantice el crecimiento de la calidad de vida para todos lo que pone de manifiesto una falla en términos de inclusión social de sectores menos favorecidos.

2.3 Descentralización en Colombia

Según Blanquer (1991) los problemas centrales que afronta el Estado Colombiano en la década de los años 90 como la motivación para asumir el proceso de descentralización son, la creciente insuficiencia del fisco nacional para atender los requerimientos en servicios públicos, particularmente en áreas rurales, las ciudades pequeñas y medianas y los núcleos de pobreza de las mayores concentraciones urbanas; de otra parte la desarticulación de la sociedad civil con el Estado, que se expresa en distintos tipos de conflicto con alcances que pueden llevar al colapso del sistema político. El caso colombiano presenta rasgos particulares que no han impedido que la descentralización se impusiera sino que han hecho que se diera de manera diferente. Una de esas características es que Colombia sigue teniendo un estado débil, ausente en muchas regiones, incapaz de hacer valer el interés general frente al particular y sin medios para garantizar el cubrimiento de las necesidades básicas en todo el territorio. Esto puede evidenciarse en problemas de orden social como saneamiento básico en regiones del país en donde acceder a servicios públicos aún es muy difícil para poblaciones marginales.

Por otra parte, reformas de carácter político administrativo no necesariamente modifican el tipo de sociedad en la que se encuentra. En este sentido y como lo plantea Mattos, (1990) *“la dinámica socio-económica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder”*. Aún más, dicha reorganización territorial de la administración de poder, no es suficiente para impulsar la modificación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder de una sociedad de clases. Una consecuencia de esto, es que las estructuras de poder de las clases dominantes, se multipliquen territorialmente y por ende, los sectores populares cuenten con una capacidad de negociación limitada más aún si existe un crecimiento de éstos sectores marginales.

Lo anterior planeta, que en términos concretos, descentralizar es un proceso que cuenta con unas ventajas prácticas, como favorecer la autonomía regional en decisiones particulares o locales que requieren una pronta respuesta a las demandas específicas de un sector de la población o de una comunidad. Así como pueden promover en un sentido ideal, la participación política y ciudadana en estas toma de decisiones; sin embargo se debe contar con una serie de características institucionales y estructurales del Estado que logren articular dichos cambios y transformaciones locales y nacionales. Para lograr procesos de desarrollo y de impacto real en la población es necesario contar con mecanismos de acción rápida y oportuna frente a dichos cambios de la sociedad, por tanto, la articulación entre las entidades o instituciones de orden local y de orden nacional es un elemento clave e indispensable para poder lograr el impacto esperado.

En términos de servicios públicos como la recolección de basuras en Bogotá, las características de autonomía territorial, la capacidad institucional y económica de la ciudad más importante de Colombia permiten adelantar proyectos de reorganización administrativa de manera más acelerada que en otras regiones apartadas del territorio nacional. Sin embargo, cambios en los modelos de administración pública como por ejemplo que empresas públicas distritales como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá adelante cambios estructurales como asumir un nuevo servicio correspondiente con el aseo y recolección de basuras así como otras funciones descritas anteriormente es una decisión que debe ir acompañada de la mano de entidades de control del Estado. Las cuales garanticen procesos de revisión fiscal, política y de orden disciplinario que aseguren la mayor optimización posible de los recursos distritales y estatales. Esto particularmente es de interés no solo para la academia, sino en general puesto que Colombia es una nación que se ve afectada continuamente por casos de corrupción, malversación de fondos, y contrataciones que terminan por desviar recursos públicos a empresas privadas ficticias y con ello atraso en la ejecución y

prestación adecuada y efectiva de servicios, así como también en infraestructura, por tanto revisar cabe preguntarse si con estas lógicas de mal utilización de recursos es viable un modelo público o privado en la prestación de servicios públicos en el distrito o en el país.

No obstante, no solo existen este tipo de problemas de corrupción y no solo entidades que están planteadas constitucionalmente como la Contraloría, la Procuraduría, la Fiscalía tienen que lidiar con ellas, sino también existe riesgos en términos de planeación, que pueden en algún momento dado contar con irregularidades en toma de decisiones apresuradas que terminen por afectar de manera directa o indirecta la prestación de un servicio público. De nuevo, es importante entonces que los organismos de control cuenten con posibilidades de comunicación efectiva y con canales de cierto dialogo con los gobernantes locales; todo ello sin olvidar precisamente la autonomía de cada una de las partes y de los poderes que representan en un Estado social de derecho como el nuestro. Se hace aún más importante debido a que por fallas en la comunicación, en la articulación de procesos o en lógicas coyunturales de urgencia como problemas sanitarios, o de prestación de servicios tan importantes como el servicio de agua o recolección de basuras, todo un cambio de modelo administrativo se puede ver seriamente afectado por la inmediatez de las respuesta ante las demandas.

Por tal motivo y retomando lo propuesto por Mattos cuando se descentraliza, existen estructuras estatales y locales que de trabajar en conjunto fortalecen la ejecución o la prestación de un servicio, pero es dicha articulación la que no se desarrolla de manera integral en muchos casos como el de nuestro país, pues el aparato institucional en Colombia es débil, no se cuenta con la robustez necesaria para que la autonomía territorial no se desborde y termine en la facultad de tomar decisiones que de no hacerse en los plazos, condiciones y con elementos particulares como estudios técnicos, pruebas piloto, así como en unos tiempos

necesarios para ajustes y revisiones, pueden generar efectos que pueden llegar a ser muy negativos para la sociedad misma. Lo anterior supone que los cambios en modelos prestación de servicios como Bogotá, requieren de un proceso gradual de implementación con una planeación muy fuerte pues los impactos de hacerlo de forma apresurada en una ciudad de mas de 7 millones de personas puede afectar a un número muy grande de ciudadanos.

2.4 Neoliberalismo

El neoliberalismo suele definirse como un liberalismo económico radical, en la cual el Estado se reduce a su mínima expresión en donde los mercados se autoregulan, en sentido estricto, el neoliberalismo es distinto al liberalismo económico pues este mismo desarrollado en el siglo XVIII por una clase media burguesa en lucha contra la oligarquía de los señores feudales apoyados por un Estado autocrático. Por eso caracterizar al neoliberalismo como un liberalismo radical no parece adecuado, pues este último a finales del siglo XVIII y finales del XIX era revolucionario en la medida en que incorporaba desde sus bases un cambio sustancial con el modelo anterior de corte feudal; si se compara los últimos 30 años neoliberales con los inmediatamente anteriores que no lo fueron, en los países más ricos, las tasas de crecimiento fueron menores, la estabilidad económico financiera aumentó y la renta se concentró.

Mientras que en los países en desarrollo que aceptaron esa ideología las tasas de crecimiento resultaron insuficientes para alcanzar los países desarrollados, pues existe una tendencia intrínseca a profundizar la concentración del ingreso y a aumentar la inestabilidad macroeconómica demostrada por las continuas crisis financieras de los años 90 constituyéndose en indicadores de su agotamiento. Dentro de las más recientes la del 2008 obligó a la primera potencia mundial así como a otros países desarrollados a intervenir fuertemente para salvar los bancos,

empresas y familias endeudadas, pues al final el Estado tan despreciado por esta ideología fue llamado para salvar al mercado

Bresser (1994) Afirma que:

“El Estado y el mercado son instituciones complementarias. El Estado, el sistema constitucional y la organización o aparato que lo garantiza es la principal institución que coordina las sociedades modernas, el principal instrumento a través del cual las sociedades democráticas moldean el capitalismo para poder alcanzar sus objetivos políticos. El mercado es una institución basada en la competencia que, bajo la regulación del Estado, contribuye a la coordinación de la economía...la actual crisis económica confirma la necesidad de reconstruir al Estado y buscar una nueva complementariedad con el mercado.”

Esta afirmación, pone en marcha una serie de cuestionamientos de gran importancia en el terreno de discusión en la prestación de servicios públicos actualmente, pues si bien en los años 80 y 90 cuando el neoliberalismo adquirió una hegemonía clara, dos instituciones opuestas pero complementarias como Estado y mercado fueron puestas en el mismo plano y consigo el Estado perdió una capacidad de regular y coordinar al mercado. De este modo, de estas dos instituciones, la primera a través de un orden jurídico coordina acciones sociales y mediante una administración pública se garantiza esa coordinación. La segunda en cambio es una institución más limitada pues es el mecanismo de competencia económica regulado por el Estado, que logra una coordinación entre las acciones económicas complementando de una manera más amplia la realizada por dicho Estado. Sin embargo, es claro que a medida que los países abrieron los mercados al comercio, la globalización transformó al mundo en un gran mercado y por ende este mismo adquirió un poder superior de a los Estados.

Por esta razón, en un mercado que adquirió tanto poder finalizado el siglo XX hace que comenzando el nuevo siglo, los Estados reducidos fuertemente por esta tendencia neoliberal que se gesta para volver viable al mismo Estado acusado de ser un aparato burocrático, monstruoso e ineficiente con unas empresas muy poco efectivas en la prestación de servicios públicos; pase a ser la cúspide de la pirámide, y por ende el Estado y la sociedad estén en la base de la misma. En este sentido, Bresser propone que el neoliberalismo inició un asalto al Estado democrático y social que había comenzado a establecerse desde el *New Deal*³ en Estados Unidos y que se consolidó principalmente en Europa luego de la segunda guerra mundial. Pero según sostiene este mismo autor, el mercado también fue asaltado, pues ante la falta de regulación dejó de cumplir su papel en la sociedad y comenzó a degradarse.

Si bien la doctrina liberal puede afirmar que no buscaba como principio el debilitamiento del Estado, y que solo buscaba retirarlo de la esfera productiva o en síntesis que dejara de ser un Estado productor, para transformarse en un Estado regulador, es un discurso en sí mismo vacío ya que el papel precisamente del Estado es de regular pero también puede asumir otros papeles como protector, capacitador y en fases iniciales de desarrollo productor. Sin embargo, para el neoliberalismo un Estado con estas características no era deseable y por tanto el objetivo era desregular en vez de regular. Para el neoliberalismo, el Estado debía ser un Estado mínimo, lo que significaba al menos cuatro cosas: la primera que dejara de encargarse de la producción de determinados bienes básicos relacionados con la infraestructura económica; segundo que desmontara al Estado Social, es decir el sistema de protección a través del cual las sociedades modernas buscan ser más justas corrigiendo la ceguera del mercado en este sentido. La tercera que dejara de liderar una estrategia nacional de desarrollo y por última,

³ *New Deal*. En castellano: “Nuevo Trato”. Este nombre se designó por el expresidente Norte Americano Franklin D. Roosevelt a una política puesta en marcha para luchar contra los efectos de la gran depresión en Estados Unidos entre 1933 y 1938

que dejara de regular los mercados, y sobre todo los mercados financieros para que se autorregularan, pero la propuesta más repetida fue la desregulación de los mercados por esto, el Estado se convirtió en un Estado débil desregulador que convirtiera la economía en el campo de entrenamiento de las grandes empresas. Bresser (1994)

Por lo anterior, mientras la lógica del mercado es la ganancia, la lógica de la política es el interés público o el bien común. Por ende un debilitamiento de la capacidad estatal en poder regular, guiar y garantizar precisamente este bien común hace que la prestación de los servicios públicos en manos de privados sea una cuestión de una tensión de intereses. Que bajo la lógica de una política neoliberal, plantea una pregunta sobre qué modelo es más viable, en la medida en que satisfaga las demandas del interés general sin desatender a este mismo concepto de lo *público* en donde todos hacen parte y donde precisamente no todos son afectados de la misma manera ni en el mismo sentido debido a un poder económico distinto. Es decir que quienes tienen mayor potencial y capacidad económica gozan de mayores ventajas que población en condición de vulnerabilidad. De esta forma, si el mismo Estado o en el caso de Bogotá, el mismo Distrito no atiende ese vacío dejado por la lógica neoliberal expuesta anteriormente; la empresa privada no tendrá dentro de sus prioridades e intereses atender o incluir en sectores productivos (recicladores) a una población que no esté capacitada, o que no se ajuste a ciertos lineamientos corporativos e incluso sociales pues en el caso de los recicladores informales de Bogotá, la mayoría de ellos no cuentan en ocasiones ni con un documento de identidad, historia crediticia o bancaria lo cual los convierte en una población que no le es fácil ingresar a un sistema productivo.

Ésta población con éstas características en condición de marginalidad y de vulnerabilidad en donde el Estado no ha tomado las medidas necesarias para atender elementos básicos como salud y educación han sido objeto de sentencias

de la Corte Constitucional reivindicando sus derechos como el derecho al trabajo. Lo que particularmente dinamiza la tensión entre lo público y lo privado en la prestación de servicios públicos en Bogotá, pues como bien se ha planteado, uno de los motivantes para el cambio de modelo en esta ciudad en la última administración fue precisamente una sentencia de la Corte Constitucional que ordena la inclusión de recicladores informales al esquema distrital de recolección de basuras.

Pero además de esta continua tensión entre lo público y lo privado, también es necesario exponer que los integrantes del Estado no solo son funcionarios públicos y políticos, sino también los ciudadanos del Estado-nación y es importante señalar que es esa esfera de la democracia en la que todos nos encontramos adscritos. Por ende en un sistema democrático como la que caracteriza a Colombia, el poder de los ciudadanos esta consagrado en la constitución de una manera sustancial y existen mecanismos de participación política (ley 134)⁴ para los ciudadanos, que si bien no garantiza que todos ellos disfruten y usen de estos derechos, permiten entender el grado de corresponsabilidad entre el Estado, la empresa privada, las empresas públicas y los mismos ciudadanos en buscar y lograr una prestación de servicios que de un lado logren ser eficientes y sostenibles, pero que de otro permitan en este caso de la sentencia incluir a sectores de la población marginados en un sistema productivo y proteger sus derechos en tanto que prevalezca el interés general sobre el particular.

En síntesis, un sistema combinado entre Estado y mercado lejos de ser ideal y un proceso que tendrá ajustes y correcciones continuas se convierte en la opción a retomar después de que el neoliberalismo convirtiera al Estado en un Estado débil, y al mercado en un vehículo que terminó por reducir el número de individuos con los mayores ingresos de la población pero al mismo tiempo amplió

⁴ Constitución Política de Colombia, ley 134

sustancialmente sus ganancias, respecto a una gran mayoría que no cuenta con posibilidades de crecimiento económico, y que presenta serios problemas de desempleo, condiciones de trabajo dignas y una calidad de vida mínima. Es decir que mientras en este modelo un sector muy reducido aumentó sus ganancias y acumulación de capital, la base del modelo se volvió cada vez más pobre, con lo cual los márgenes de población en condiciones de vulnerabilidad aumentó y por supuesto, los índices de población que tienen como último o único recurso el reciclaje se acrecentó.

2.5 Residuos Sólidos y Recicladores

El problema del manejo en los residuos sólidos es un tema de competencia para las grandes y pequeñas urbes en el mundo y para sus sociedades, ya que se calcula que cada habitante en el planeta en ciudades latinoamericanas, produce más de un kilo diario de desperdicios al día. (Rodríguez 2004). Esto representa para ciudades como Bogotá, con una población de más de siete millones de habitantes, uno de los lugares en el país donde se concentra la mayor cantidad de basura; esta particularidad si bien ha sido tema de discusión y objeto de diferentes políticas públicas constituye actualmente un punto crítico en la ciudad, debido no sólo a la cantidad como tal, sino a los problemas con las que se relaciona como transporte, tratamiento en rellenos sanitarios, ubicación y capacidad de los mismos en una ciudad de expansión diaria como lo es la capital de Colombia, y sin duda los trabajos formales e informales que se desprenden desde su recolección hasta procesos como el reciclaje de residuos sólidos.

Como un primer elemento asociado a esta problemática del manejo de residuos sólidos, se encuentra las condiciones de vulnerabilidad de la población recicladora en condiciones de informalidad en la ciudad de Bogotá, según el diario el País, el subempleo en junio del 2013 año fue del 32,7% mientras que para el

mismo período del año pasado se ubicó en 28,2%, según el Dane. Es decir, que cerca de 9.754.000 personas se encuentran en el denominado 'rebusque', 1.383.000 personas más que en junio del año 2009. En el trimestre abril-junio de 2010, el subempleo fue del 32,5%, mientras que para ese mismo lapso del año anterior fue del 29,3%. Concordante con lo anterior y como lo plantea Rodríguez (2004), el aumento considerable del sector informal en Suramérica constituye la expresión más visible de la precariedad del trabajo en las grandes ciudades; la existencia de un número masivo y creciente de personas al borde de la indigencia, que sobrevive escudriñando las canecas y los botaderos de basura en busca de materiales reciclables para la venta hace que en ciudades como Bogotá, el sector informal ha aumentado hasta el punto que el 55% de la población económicamente activa trabaja en el sector informal (Uribe, 1997), citado por Rodríguez (2004). Este fenómeno no es ajeno al resto de Latinoamérica según la CEPAL (2003). Adicional a lo anterior su expansión esta estrechamente relacionada con las medidas de ajuste estructural adoptadas en los últimos decenios en la región (Portes Y Hoffman, 2003; Vilas, 1999) citado por Rodríguez (2004).

Tal como lo recuerda Parra en (2009),

“La población recicladora en Colombia recupera el 10% de los residuos en todo el país, y gracias a su labor dejan de llegar cerca de 2500 toneladas diarias de desechos a los botaderos a cielo abierto y rellenos sanitarios en todo el país. Esto permite reafirmar su carácter de agentes ambientales, en tanto “suplen las carencias de un sistema formal de recuperación de residuos sólidos reciclables, así como se constituyen en una alternativa en el marco de una señalada ausencia de cultura de la no basura, ni del reciclaje... por otro lado, en tanto esta labor permite la generación de su mínimo vital, criminalizar y

prohibirla generaría un trauma social sin precedentes, además de poner en riesgo la vida de más de 18000 familias⁵ en Bogotá y más de 80.000 familias en el país (un total de 250.000 individuos) quienes de esta labor obtienen su mínimo vital, asegurando la subsistencia diaria”

Sumado a lo anterior, se encuentra que las políticas públicas no integrales en el manejo de residuos sólidos, no solucionan problemas asociados a la labor del reciclaje, en este sentido, en octubre de 2006 la UESP (Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría del Hábitat) dando cumplimiento a las determinaciones de la ley 388, viabilizó la aprobación del decreto distrital 320 de 2006 (Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos PMIRS) por parte de la Alcaldía Mayor; esta normativa se constituye en la materialización mas fuerte de la política pública de manejo de residuos para la ciudad en tanto es en sí un instrumento de planeación que proyecta su acción hasta el año 2019, recoge toda la anterior normativa y reglamenta los programas y proyectos en el campo del manejo de los residuos. En este sentido esta política pública se encamina a la consolidación de un sistema general de manejo lo que implica unos planes a corto, mediano y largo plazo, por tanto, y durante el período 2006-2019 se planea ejecutar \$4,5 billones de pesos y sus fuentes de financiación se concentran fundamentalmente en los ingresos tarifarios (93.5%), la inversión privada por parte de la Empresas de Servicios Públicos de Aseo –ESP- (4.7%) y el Presupuesto Distrital (1.8%). Parra (2009).

Estos planes, se basan en tres ejes de actuación que enmarcarán sus programas y proyectos específicos:

⁵ “La Asociación de Recicladores de Bogotá desde su trabajo de promotoría social en 19 localidades de la ciudad, aproximó la población a 18.000 recicladores en el 2004. No obstante la UESP y el DANE afirma que para el 2003 existían 8.479 recicladores asentados y el total de personas que dependían de esta actividad es de 21.676, promediando el número de integrantes por hogar en 5”. (Pg 10 DANE 2003).

- En el Eje Territorial Ambiental , se pretende desarrollar acciones que permitan articular procesos, infraestructuras y equipamientos para equilibrio urbano y urbano-regional, mayores economías de escala, sostenibilidad ambiental.
- En el Eje Social Productivo se busca formalizar y tecnificar procesos de reciclaje y aprovechamiento de residuos para la inclusión social y aumentar su productividad y competitividad.
- Eje Económico Financiero le apuesta a lograr sostenibilidad financiera del PMIRS y equidad en la asignación de subsidios y contribuciones a usuarios del servicio de aseo

En la medida en que la política pública para el manejo de residuos sólidos no ha logrado procesos reales de inclusión social, pues se siguen presentando fallas, sentencias de la Corte Constitucional han llenado vacíos respecto a estas políticas, lo cual constituye incluso tensiones entre los poderes del Estado es decir al interior de lo público, ya que por parte del poder judicial existe injerencia en asuntos del gobierno, lo cual compete al poder ejecutivo, esto ocasiona alteraciones en la gobernabilidad debido a que si bien las sentencias reivindican derechos fundamentales de los trabajadores, hace que exista una intromisión en el plano de los campos de acción de cada uno de los poderes del Estado. Lo anterior, también visibiliza fallas tanto en el diseño como en la implementación de políticas públicas en el manejo de residuos sólidos, fenómeno complejo en el que intervienen diferentes actores como la ciudadanía en general, los dueños de empresas de aseo, recicladores informales y formales el gobierno y la sociedad civil en general.

2.6 Reciclaje, Reciclador y Decretos Regulatorios de Oficio

Según información recopilada por el DANE el país ejerce la actividad del reciclaje desde hace más de 60 años, existiendo una población aproximada de 20.000 familias, cuyo medio de subsistencia es la recuperación y la comercialización de material reciclable. De estas familias el 30% se encuentran asociadas en 128 cooperativas afiliadas a la Asociación Nacional de Recicladores – ARN y el 70% trabajan en forma independiente. Según el Censo de recicladores, realizado por el departamento nacional de estadística – DANE, en Bogotá para el año 2003, existía una población de recicladores del orden de 8.479 personas que brindan sustento a 18.506 personas.(Mesa Nacional del Reciclaje, 2007). Para el año 2004, la población recicladora de Bogotá asciende aproximadamente a 12.000 personas, las cuales recolectan en su gran mayoría residuos provenientes del sector residencial y pequeños productores, que representan menos del 10% del total de basuras producida. Sólo el 23.3% de esa población trabaja en el marco de alguna modalidad formal de asociación lo que significa que el 76,7% realiza su actividad de manera informal, reciclando artesanalmente una proporción mínima de las basuras producidas en la ciudad. (Acuerdo 006)

Con base en lo anterior la identificación de las condiciones de vida y desarrollo de un sector social facilita plantear acciones que incrementen el bienestar de toda la sociedad. Caso particular la población de recuperadores, quienes por sus condiciones laborales y procedencia implican la confluencia de factores relacionados con desplazamiento forzado, subempleo, violencia, exclusión social, consumo de sustancias entre otros, por lo que se constituye en una población que es susceptible de comprender en sus dinámicas sociales, organizacionales e individuales bajo el objetivo de establecer cuál es la realidad de una población que se moviliza por la urbe e interactúa de manera fluida con otros sectores poblacionales. Adicionalmente las condiciones de vida del colectivo de

recuperadores implican una mirada compleja que permita determinar la pluridimensionalidad de las interacciones y las dinámicas de asociatividad y desarrollo humano de esta población como sustrato para mejorar sus condiciones de vida y el bienestar coherente con un sentido de responsabilidad social y respeto por el otro.

Los recuperadores ambientales, tradicionalmente llamados recicladores, en los últimos años se han constituido en foco de atención de entidades públicas y privadas, por ser el reciclaje un problema no sólo técnico, sino también social y ambiental, y porque además se ha convertido en un negocio lucrativo. Según el Concejo de la ciudad (2009), el reciclaje mueve en la ciudad alrededor de 61 mil millones de pesos⁶ (dinero que en su gran mayoría queda en manos de grandes intermediarios, quedándose una parte insignificante a los recicladores directos. Según datos de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos (UESP), la ciudad produce diariamente 6.500 toneladas de basura, de las cuales el 43% son desechos inservibles, el 12% plásticos, el 8% papel y cartón, 20% vidrios y 6% metales, entre otros, aprovechándose únicamente el 10% de esos materiales, cuando se podría reciclar el 49%. La UESP reconoce que anualmente se arroja al relleno sanitario de Doña Juana más de 610.000 millones de pesos representados en residuos reciclables que podrían recuperarse y utilizarse como materia prima.

El reconocimiento de la rentabilidad económica de la actividad de reciclaje, ha llevado a diversos actores económicos a interesarse en el tema, amenazando con desplazar a la población de recuperadores que por más de cincuenta años se ha dedicado a esta actividad sin ningún reconocimiento; y a pesar de considerarse como un grupo marginal y vulnerable, las normas y políticas públicas no han

⁶ Proyecto de acuerdo 006 de 2004. Proyecto de acuerdo "por medio del cual se implementan acciones afirmativas para proteger los derechos de los recicladores y demás grupos marginados y discriminados en Bogotá".

tenido en cuenta las condiciones desfavorables de esta población. Según León (2010) la primera amenaza en el ámbito legal que ha tenido esta población fue la ley de servicios públicos de 1994, que privatizó el servicio de aseo y exigió requisitos inalcanzables para los grupos de recicladores como demostrar solidez financiera y experiencia en grandes ciudades. “Luego vino la decisión de transformar los botaderos de basura en rellenos sanitarios, una medida necesaria desde el punto de vista ambiental, pero que no logró integrar a los recicladores en el nuevo esquema”.

Así por ejemplo, la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), entidad que reúne a 2500 asociados cabezas de familia, participó en 2003 en los procesos licitatorios adelantados por el Distrito para la prestación del servicio de recolección y transporte de basuras, barrido, corte de césped y poda de árboles, en alguna de las 6 zonas en las que se divide Bogotá. Sin embargo, las exigencias en cuanto a disposición de condiciones financieras y técnicas, los excluyó de tajo frente a otros aspirantes más competitivos. Esta situación los llevó a interponer una acción de tutela contra el Distrito Capital y la UESP, invocando la violación de su derecho fundamental al debido proceso, a la igualdad, al trabajo, a la subsistencia y a la actuación de buena fe. A pesar de que la tutela fue negada en primera instancia, la ARB logró que la Corte Constitucional revisara la decisión, encontrando finalmente que los derechos fundamentales de los recicladores sí fueron vulnerados y en consecuencia revocó los fallos de ambos juzgados. Así, la sentencia C-742 de la Corte Constitucional, ordena a la administración Distrital de Bogotá a establecer acciones afirmativas en relación con la población recicladora en los procesos licitatorios y contractuales del Servicio Público de Aseo. (ARB)

2.7 Servicio público

Según Cordero, (2011) las características más importantes del servicio público corresponden con una finalidad particular como la satisfacción de necesidades básicas de la sociedad, es de interés general que regula el derecho público, pero no obstante según el autor no es mayor el inconveniente que sea de derecho privado. Así mismo, es una actividad que puede ser realizada por el Estado, o por los particulares (mediante concesión) y requiere de un régimen jurídico que garantice la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general Régimen jurídico que es de derecho público.

Respecto a la clasificación del servicio público, Oviedo, citado en Acosta (2003) plantea que se pueden ordenar de la siguiente manera:

- a) Por razón de su importancia: Según esto existen servicios *esenciales* que se relacionan con los fines del propio Estado (defensa nacional, justicia, policía, recolección de basuras, agua) y secundarios como servicio postal por ejemplo
- b) Por la persona administrativa de quien dependen; ejemplo departamentales, municipales, nacionales. En el caso de México, federales, estatales y municipales

También pueden clasificarse como:

- a) Servicios básicos: como agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y alumbrado público, recolección de basuras
- b) Servicios básicos complementarios: aseo de calles, educación, transporte público, vías y ordenamiento territorial

- c) Protección a la comunidad: Asistencia social, protección ecológica, prevención de desastres, comunicación social
- d) Bienestar social: Parques y jardines; protección y fomento del patrimonio
- e) Fomento de la actividad económica: agropecuarios; industriales y de servicios

Al respecto, existen ciertos principios sobre los que los servicios públicos se fundamentan, como son el principio de igualdad bajo el cual un servicio se debe proporcionar a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos o discriminaciones. Este servicio debe representar un beneficio colectivo es decir en igualdad de condiciones a toda la población. Otro principio es el de permanencia: Un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua sin interrupción para su prestación. De la misma forma, debe haber un principio de adecuación que corresponde a la cantidad y calidad de las necesidades de una comunidad en particular, ejemplo las comunidades que tienen alto riesgo de contraer enfermedades por estar cerca de hornos industriales, cementeras o fábricas de ladrillos. Autores como Fernández (1997) citado por Cordero (2011), propone que uno muy importante es el de la gratuidad, en donde no significa que su uso sea gratuito sino dicha prestación sea sin ánimo de lucro, lo cual no ocurre salvo casos excepcionales, cuando queda a cargo de particulares, circunstancia que impide aceptar la gratuidad como otro principio del servicio público.

En Colombia, la definición vigente sobre los servicios públicos se encuentra en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo; allí son definidos como “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”. La constitución de 1991 señala la importancia de los servicios públicos, en el Título XII, sobre el régimen económico y de la hacienda pública, titulado: “De la finalidad

social del Estado y de los servicios públicos”. En el artículo 365, plantea:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios”.

De la misma manera el artículo 366 afirma que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”. Frente a esto, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a que los servicios públicos están relacionados con la parte dogmática de la Constitución, agregando que *“estos servicios constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales, como se desprende del propio texto del artículo 365 de la Carta⁷”*. También manifiesta la Corte que estos servicios deben regirse por los principios de eficiencia y universalidad, los cuales debe garantizar el Estado . “La universalidad exige la prestación de los servicios públicos, aún cuando ello suponga una mayor carga en cabeza de quienes cumplen dicha función”; según la Corte, este principio se encuentra relacionado con el de solidaridad, plasmado en el artículo 1º de la Carta Magna.

La Corte ha señalado, además, la importancia de los servicios públicos en Colombia a partir de la concepción del Estado social de derecho, afirmando que el constituyente, al escoger esta forma de Estado elevó a deber constitucional suministrar prestaciones a la colectividad por parte del Estado. Por tal razón, los

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-520 de 2003. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

servicios públicos son considerados como una de las más importantes funciones administrativas del Estado. De la definición de servicio público se pueden extraer las siguientes características, dadas en el Código Sustantivo del Trabajo y en la Constitución Nacional⁸:

- 1) Es una actividad organizada.
- 2) Su fin es satisfacer necesidades de interés general.
- 3) Debe ser prestado en forma regular y continua.
- 4) Puede ser prestado por el Estado directamente, o por particulares.
- 5) Debe hacerse bajo la regulación, vigilancia y control del Estado.
- 6) Debe estar sometido a un régimen especial.

Dado que la Constitución ha sido muy amplia en la determinación de la condición de servicio público, se usan dos maneras para catalogar un servicio de público o no. La primera es cuando la Constitución o la ley lo dicen expresamente; la segunda, mediante indicios que conjuntamente dan certeza al respecto; tales indicios son:

- 1) Si hay presencia del Estado.
- 2) Si hay un interés general.

Por su parte, la ley consagra los servicios públicos como derecho colectivo, en su artículo 4°, literal j, “El acceso a los servicios públicos”, y que su prestación sea “eficiente y oportuna”, por tanto, es susceptible de acción popular; materializando de esta forma el texto constitucional.

Lo anterior pone en tensión de nuevo a la esfera de lo público y de lo privado en la medida en que si bien los servicios públicos tienen un carácter de derechos esenciales y deben buscar satisfacer necesidades de los ciudadanos a nivel general. También a nivel constitucional se solicita sea una prestación eficiente y oportuna debido a que son básicos o elementales para el Estado y más aún para

⁸ íbid.

la vida de la sociedad misma. En este sentido esta tensión debe ser revisada y atendida por políticas públicas que al mismo tiempo que atiendan los llamados de las sentencias de la Corte en materia de inclusión, cuenten con estudios y soportes para que la prestación cumpla con las exigencias particulares a nivel social que demanda la prestación de un servicio vital como lo son los servicios públicos. A continuación una mirada desde perspectivas distintas a la colombiana.

2.8 Dirección de Empresas Públicas y Privadas. Una Mirada Latinoamericana

Cordero (2011) plantea que como individuos no estamos alejados del Estado, siempre estamos en contacto de manera directa o indirecta, por ende lo que haga o deje de hacer nos afecta. El municipio como instancia de gobierno también realiza funciones como administrar el patrimonio, el recurso humano y material. También funciones llamadas sustantivas o de gestión, debe atender todo lo relacionado con servicios públicos, la seguridad, bienestar y desarrollo de sus habitantes, otorgándoles las garantías a que tienen derecho. Para la mayoría de los municipios, la dotación de servicios públicos es la principal tarea de su administración. Para este autor existe además una relación estrecha entre derechos humanos y gestión pública, o gestión pública de derechos humanos. Por esto, es importante mencionar a los servicios públicos como un derechos de los individuos y las comunidades.

En el caso de México expuesto por Cordero, los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos. La Constitución Federal los enumera y las constituciones locales y leyes orgánicas municipales señalan las atribuciones de los ayuntamientos estableciendo que corresponde a los municipios organizar y reglamentar su administración y funcionamiento. En este panorama, la gestión pública se orienta a los derechos humanos, los cuales según Carmona

(2002), “Son los derechos que una persona posee por el simple hecho que es un ser humano”.

Según Bassin⁹ aunque la Declaración Universal de los derechos humanos está compuesta por treinta artículos, son 4 los rublos más importantes:

- a) Los derechos personales, que establecen los límites de intervención estatal hacia la persona, para la protección de la vida, la libertad, la seguridad y la privacidad, entre otros derechos fundamentales.
- b) Los derechos que pertenecen al individuo con relación al grupo social en el cual participa, tales como el derecho a la privacidad de la familia, el derecho a casarse, la libertad de movimiento dentro del país o fuera de él, el derecho a la nacionalidad, el derecho de asilo en caso de persecución, el derecho a una propiedad y practicar una religión.
- c) Las libertades civiles y los derechos políticos, establecen la libertad de expresión y pensamiento, la libertad de asociarse, el derecho al voto y a participar en las elecciones, así como el acceso al gobierno y a la administración pública
- d) Los derechos de naturaleza económica o social, destacan el derecho al trabajo y a la seguridad social, a formar y asociarse con sindicatos, al descanso, a la salud, a la educación y a participar en la vida cultural de la sociedad.

Según el INAFED¹⁰ (2007) desde la perspectiva de la gestión como tarea municipal, entendemos a la gestión como “la organización y el manejo de una serie de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de la municipalidad para proporcionar a los distintos sectores de la población los

⁹ Bassin René. Miembro de la comisión redactora de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.

¹⁰ INAFED. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. México

satisfactores de sus respectivas necesidades de bienes de consumo individual y colectivo”.

Para llevar a cabo dicha gestión que asegure los recursos ya mencionados, es necesario la planeación cuya función en la administración consiste en identificar los objetivos generales de una institución (es) a corto, mediano y largo plazo: de esta manera la planeación abre el paso a la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y la evaluación. Es necesario entender que la planeación que se lleva en la administración pública es de carácter económico y social, una planeación para el desarrollo la cual es indispensable para el aprovechamiento óptimo de los recursos municipales, distritales y estatales. Esto es un proceso de base para que se desarrollen los subsecuentes elementos que la componen como elementos económicos, tecnológicos, de conservación, de utilización ecológica, social y de orden político. En un sentido amplio, el concepto de desarrollo implicaría que los bienes y servicios se encuentran crecientemente al alcance de los grupos sociales que conforman la sociedad. Cordero (2011).

Según el enfoque mexicano, al municipio no solo le corresponde la conservación y preservación de las comunidades, así como garantizar la satisfacción del interés público, también le compete el desarrollo, desenvolvimiento y procura de las mejores condiciones de los grupos humanos que habitan su jurisdicción. Lo anterior supone que la prestación de servicios públicos va más allá de un simple servicio en términos comerciales y trasciende lo humano, en la medida en que busca un bien superior al abarcar los grupos humanos es decir el plural de lo humano y no solo una condición de servicios públicos para un uso individual o solamente comercial.

De ésta forma, los servicios públicos, en un país con una economía sólida y reconocida en la región como una de las más fuertes, tiene como prioridad el bien común reflejado en la importancia de lo público por encima de intereses privados o

del mercado. Este bien común hace que lo más importante sea garantizar el bienestar de lo humano, es decir de esas condiciones que aseguren lo fundamental en una sociedad y es la vida misma de sus ciudadanos; por encima de otras consideraciones ya que los servicios públicos como el agua, o la recolección de basuras afectan de manera directa la salud y por ende las condiciones básicas para vivir. De manera indirecta pero muy importante se encuentra el medio ambiente que en un uso inapropiado de las basuras puede a futuro poner en riesgo a toda una sociedad pues afecta los recursos naturales de quien dependemos como especie humana.

2.9 Perspectivas del Servicio Público

Según Sayagués citado por Acosta (2003) las teorías se pueden clasificar en:

- a) Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes
- b) Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de derecho público
- c) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado

Sin embargo a rasgos generales tanto para el caso Mexicano y expuesto por Cordero, los servicios públicos son un derecho de los individuos y por ende se considera que su prestación regulada por el Estado hace que con una autonomía especial sean prestados en los distintos Estados que componen a esta nación con una especial atención a este principio básico. Lo que pone de manifiesto, que la acción popular o colectiva se encuentra activamente relacionada con su administración y prestación, no sólo como objeto de derecho administrativo sino de manera más activa en la búsqueda de un bien común. Este aspecto de la participación ciudadana es un elemento que motiva la discusión frente al marco de

acción y movilización ciudadana frente a la prestación y gestión de los servicios públicos; que si bien no es el objetivo mismo de este documento que se centra en caracterizar las principales tensiones entre público y privado, puede suscitar una discusión que permita ampliar este panorama.

2.10 Administración Pública y Privada

Según Bauer y Laval (2002) existen importantes diferencias en las prácticas gerenciales entre organizaciones del sector público y las del sector privado, así como también se presentan convergencias útiles para entender el funcionamiento de estos dos sectores. Estos autores ponen de manifiesto que pueden plantearse dos hipótesis, una tiene que ver con una ciencia de la gerencia única y general válida para empresas tanto del sector público como privado, pero con un cierto atraso por parte del sector público frente a las competencias gerenciales del sector privado dándole relevancia al hecho que es común al menos en la mayoría de las administraciones públicas de incorporar adelantos de dichas competencias o dispositivos del sector privado para ser desarrolladas en el sector público.

En la segunda hipótesis, las diferencias en las prácticas gerenciales no podrían interpretarse como el atraso de unas frente a las otras sino que resultan de la singularidad de los problemas que tienen que resolver estos dos tipos de organizaciones. En este segundo planteamiento Bauer y Laval hacen un llamada de atención sobre los peligros de una modernización del sector público que se realizaría sobre una importación masiva de lógicas y procedimientos del sector privado y si bien no es imposible la comunicación entre estos dos saberes, prácticas y procedimientos los intereses que los mueven cambian y reconfiguran completamente el panorama.

Los movimientos de nacionalización y de privatización hacen que la primera hipótesis cobre fuerza, pues se han desarrollado movimientos de responsabilización del personal destinado a acompañar las dinámicas de descentralización o desconcentración que experimentan todas las grandes organizaciones públicas o privadas; pero también tiene que ver con un servicio de calidad que reclaman los usuarios tanto de uno como de otro sector reafirmando la presión sobre estos dos sectores en la demanda de un mejor servicio. Pero un elemento importante que se suele olvidar es la importancia tanto en las organizaciones públicas como en las privadas de las actividades de los dirigentes en materia de producción cultural para afirmar ciertos valores, darle sentido a la acción y promover ciertas prácticas o ciertas agendas personales.

Sin embargo al revisar la segunda hipótesis puede apreciarse que existen unas diferencias entre las prácticas gerenciales del sector público y del sector privado tanto en lo concerniente a los espacios temporales de una y otra administración, siendo más cortos los del sector público así como en la manera de evaluar su eficacia y en el conocimiento y divulgación de la misma en donde existen otras lógicas que pueden mediar a favor o en contra tanto de la acción misma desarrollada por la gerencia, así como de los cambios y la rapidez de los mismos para corregir una situación no deseada; éste sería por ejemplo el papel de los medios de comunicación que en el sector público son más robustos y cuentan con mayor poder.

Por otro lado, la definición de la actividad de una empresa privada es el resultado de una producción social original de sus dirigentes, que pueden redefinir parcial o totalmente e incluso de manera abrupta la actividad de su empresa a diferencia de una institución o administración pública que es mediada por un marco jurídico y normativo en donde sus dirigentes pueden redefinir algunas áreas, procesos o lógicas de una manera marginal y progresiva por parte de sus dirigentes. Mientras que la empresa privada se mueve dentro de unas lógicas de un mundo

globalizado y cambiante la administración y gerencia de lo público se suscribe a un orden nacional o local del cual no puede desprenderse o liberarse. Según estos autores, las empresas privadas deben *so pena* de un debilitamiento progresivo o incluso de su bancarrota que las lleve a la desaparición, responder con precisión y rapidez a las demandas de sus clientes; mientras que los tiempos de los organismos públicos, que gozan a menudo de una situación de monopolio (regulado por el Estado) o de ventajas competitivas significativas, cuentan con un periodo más largo debido entre otras también a su complejidad de operación.

Por último, la manera de la evaluación del sector privado se haga a la luz de un rendimiento económico utilizando indicadores de gestión y de evaluación que ponen por encima la rentabilidad mientras que en el sector público se evalúa según sea su contribución a la eficacia de la acción pública lo cual es no solo complejo sino con una periodicidad menor.

Sin embargo, lejos de ser contradictorias, la administración pública y privada son complementarias, pero uno de los errores mas generalizados es medir una con la lógica de la otra, lo que en el caso particular de una política pública como la implementación de un esquema distinto en la prestación y administración del servicio de aseo en la capital sucede a menudo. Según como se analizará en el próximo capítulo, parte de la denominada crisis de basuras que afrontó Bogotá se da en la medida en que se analiza las dificultades del plan “Bogotá basura Cero” desde mediciones que giran respecto de la eficiencia de la recolección, pero desdibujan el planteamiento de fondo que presenta dicha PP en lo que refiere al impacto en el medio ambiente, la concepción de servicio público, la misma concepción de ciudadano y de Distrito; pero a su vez que los intereses privados chocan con los públicos y la ciudad como tal desde su institucionalidad, se encuentra ante un reto y una posibilidad de asumir una tarea encomendada desde las mismas bases constitucionales y es ser la garante y responsable de un servicio fundamental para la sociedad misma.

Por ende, lo que se ha venido analizando conjuga una mirada desde la importancia de un análisis del por qué de las tensiones entre lo público y lo privado en la conformación y desarrollo de una política pública en el manejo de basuras en Bogotá, y ese por qué, refiere a unos intereses de empresas privadas con grandes capitales e inversiones, pero también dichas tensiones son marcadas por una institucionalidad que fue muy débil en una época histórica de la ciudad pero que ahora presenta nuevas condiciones para una administración y prestación de servicios públicos de cara a unas necesidades propias de una metrópoli.

Al mismo tiempo, la idea central que plantea el plan “Bogotá Basura Cero” de asumir desde lo público un servicio que es ante todo “público” fundamenta una necesidad de analizar más allá de los índices de eficiencia planteados en el modelo privado, la importancia desde el mismo Estado de vigilar, pero también de preguntarse si un servicio vital se deja exclusivamente en manos de privados, pues si bien se ha venido delegando a los mismos esta tarea, más obedece por instituciones que no cuentan o no contaron con la capacidad desde lo público por muchas razones de prestarlo como el caso de la EDIS analizado a continuación; pero es de recordar que la lógica privada no pone por encima el bien general, sino el particular, y los servicios públicos son por esencia un bien general que en nuestra constitución se encuentran por encima de un bien particular.

Capítulo III

Estudio de Caso

“Bogotá Basura Cero”

El modelo de administración pública en la prestación de servicios públicos en la ciudad de Bogotá, es de particular interés al revisar la crisis del modelo especialmente en lo relacionado con el aseo y recolección de basuras. De manera histórica, el modelo de recolección de basuras se institucionaliza de manera más organizada mediante Acuerdo Distrital No. 30 de 1958 del Concejo de Bogotá con el cual se crea la empresa Distrital encargada de la recolección y transporte de basuras asignándole funciones básicas como barrido y limpieza de la ciudad. Más adelante, mediante el Acuerdo No. 75 de 1960, se reorganizó la Empresa Distrital de Aseo y se le asignó una nueva razón social, Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS. Esta reorganización contó con nuevas funciones como la operación del matadero, el manejo de las plazas de mercado y la administración y expedición de licencias para la operación y explotación de cementerios públicos y privados en la Ciudad.

Es pertinente aclarar que solo a partir de 1971 se comienza a cobrar a los usuarios, más sin embargo, la EDIS como empresa directa funcionaba mediante acuerdo 36 de 1964 con la destinación por parte del Distrito, del 20% del impuesto predial y el 5% de los impuestos de industria y comercio para financiar el presupuesto de la misma. En 1970, la Junta Directiva de la empresa y la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, aprobaron un nuevo sistema tarifario

pero solo a principios de 1971 se empezó a cobrar a los usuarios” (Silvestre, 2004).

En la década de los años 80 se produce un deterioro en la prestación del servicio de recolección por parte de la EDIS por eso como lo plantea Parra (2013) “Entre los años 1989 y 1994, se realizó el paso del servicio de aseo público a la prestación del mismo por empresas privadas. A través de este proceso el Distrito buscó maximizar el volumen de desechos transportados al relleno sanitario, con la lógica de que “lo que se lleve a Doña Juana es un kilo menos de basuras en las calles de Bogotá”. La ciudad fue dividida en varias zonas de recolección de la cual la EDIS tuvo en principio la más grande y consorcios privados obtuvieron las demás zonas. La EDIS no estaba en condiciones de prestar un servicio de aseo equivalente, en calidad y eficiencia, al logrado por sus competidores, debido no sólo a las altas tasas de inoperatividad por la obsolescencia de sus equipos, sino porque contaba con un mayor número de empleados y un menor número de equipos que las empresas del sector privado”.

Sin embargo, Knudsen y Rodríguez (1982) en una investigación realizada sobre servicios públicos plantea que en las décadas de los años 70 y 80 la extensiva burocratización de la EDIS era un factor importante para privatizar, pero trabajos como los de Blandon (1992) plantean que, si bien el proceso de privatización es inevitable, la forma de implementación del mismo estuvo caracterizada por ausencia una de procesos de participación ciudadana. Es decir que si bien uno de los motivos principales por los cuales el modelo público, cede terreno y termina siendo reemplazado por el modelo privado, en una fase inicial obedece a ineficiencia del primero modelo frente al segundo, no es el único y aparte de los anteriores elementos, se suma elementos político-administrativos; pues la decisión por parte del gobierno de hacer dicha privatización, implica una decisión política, pues si bien existe un beneficio para la ciudadanía al respecto de adoptar un modelo privado más eficiente para la recolección de basuras, otros componentes

como una institucionalidad débil hacen notar que entregar a los privados un proceso de tanta importancia puede ocasionar que el modelo privado también presente lógicas o procesos en los cuales se vea afectada la misma ciudad, como problemas ambientales, sobrecostos y falta de vigilancia por parte del Distrito o del Estado en términos de quejas o reclamos antes estas empresas privadas.

Pero además, ocasiona que empresas privadas cuenten con un nivel de injerencia sobre las decisiones en el manejo de residuos, manejo del reciclaje, transporte y posibilidades como reutilización de residuos, decisiones que debe asumir y dirigir el gobierno distrital. Sin embargo los consorcios privados cada vez ganan más terreno con un Distrito cada vez menos capaz de prestar un servicio público de aseo. Pero la magnitud de las fallas en la prestación del servicio llegó a tal extremo, que el Alcalde Mayor de Bogotá Andrés Pastrana expidió el Decreto 888 de octubre de 1988, declarando una emergencia social y de servicios en la ciudad por el mal estado de higiene urbana.”(Silvestre, 2004) lo cual pone de manifiesto, que mas que sanitaria lo que entonces ayudó a posicionar la temática en la agenda pública fue la relación costo – beneficio de la alternativa que hasta entonces se encargaba de los residuos en la ciudad. Parra (2013). Es así como por Acuerdo Distrital No. 41 de 1993 del Concejo de Bogotá determinó la supresión y liquidación de la EDIS, y a través del Decreto Distrital No. 782 de 1994 crea la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos: UESP, la cual dependía directamente del Alcalde Mayor de Bogotá, cuyo objeto era la prestación de los servicios de barrido, recolección, disposición de residuos sólidos, cementerios, hornos crematorios, plazas de mercados y galerías comerciales.

En concordancia con lo anterior, Parra plantea que producto de un alto poder de influencia en la política pública sobre manejo de residuos por parte de empresas privadas, puede notarse cuando “simultáneamente a la creación de la UESP se formula la ley 142 de 1994 que establece el régimen de servicios públicos domiciliarios. Paradójicamente la misma UESP resultaba ineficiente en el control

de los consorcios, así pues la entidad encargada de vigilar y del recaudo fue la ECSA Empresa Comercializadora del Servicio de Aseo, eran pues privados controlando a privados”. Parra (2013).

El modelo privado es de gran aceptación en la ciudadanía ya que cubre fallas que presentaba el modelo público anterior y presta un servicio de manera regular durante la década de los años 90 repartiendo las zonas de recolección en empresas como Lime, Aseo Capital, con una distribución de 441.326 toneladas en el año 92 para la EDIS, 199.123 para Ciudad Limpia, 264826 para Lime, 242394 para Aseo Capital pero cada vez más el modelo privado presentaba mayor eficiencia y en 1994 el 92% de los desechos recolectados eran del sector privado creando una bolsa de compensación que cubría las zonas que presentaban déficit gracias a que en otras existía superávit.

Pero en septiembre de 1997 ocurre una tragedia ambiental ocasionada por el deslizamiento de más de 800.000 toneladas de basura en el botadero “Doña Juana” lo cual hace visible una problemática en el manejo integral de residuos, que no solo consista en tan solo los procesos básicos de recoger y transportar las basuras de la ciudad cada vez más poblada; (lógica que resultaba muy lucrativa para las empresas de aseo privadas debido a que recibían dinero por tonelada dispuesta en dicho botadero) sino que ponía de manifiesto otros elementos que se requerían de manera urgente como un reciclaje tanto en la fuente como en el sitio de depósito, además que al mismo tiempo lograra integrar a población recicladora en condición de vulnerabilidad, y métodos o estrategias para la reutilización o mejor aprovechamiento de sustancias y productos contaminantes.

Al respecto demandas puestas por recicladores hacen que sentencias de la Corte Constitucional como la sentencia t-724/03 que fallara a favor de dicha población de recicladores llenaran vacíos de la política pública existente hasta el momento, y permitieran bajo orden expresa desarrollar mecanismos para la integración de la

población al sistema de aseo y recolección de basuras. Mas sin embargo, es hasta el 2006 que la UESP dando cumplimiento a las determinaciones de la ley 388, posibilitó la aprobación del decreto distrital 320 de 2006 (Plan Maestro de Manejo Integral de Residuos Sólidos PMIRS) por parte de la Alcaldía Mayor; proyectado hasta el año 2019, la cual recoge toda la anterior normativa y reglamenta los programas y proyectos en el campo del manejo de los residuos.

Al revisar lo dicho, nuevamente se vislumbra las tensiones de intereses de los diferentes actores, presentados en el anterior recorrido histórico de la política pública de manejo de residuos, puesto que en el accionar de las diferentes empresas privadas prestadoras del servicio, la población de recicladores estaba al margen de su actividad lo cual no es indicativo de una práctica incorrecta pues no es el objetivo de su razón social; pero crea tensiones entre lo público y lo privado ya que las sentencias de la Corte pueden modificar lo dispuesto desde el gobierno en la ejecución, evaluación o reforma de la política pública del manejo de residuos que incluye nuevos lineamientos, exigencias o cláusulas que crean un escenario en donde lo público y lo privado se encuentran con distintos intereses, y pueden llegar a chocar. Por un lado lo privado que busca aumentar o mantener ganancias y lo público en el caso de las sentencias velar por los ciudadanos menos favorecidos, pero permite y garantiza los derechos de una población que históricamente ha sido excluida del esquema.

Nuevamente el Concejo de Bogotá con la promulgación del Acuerdo No. 257 de 2006 mediante el cual reestructuró las entidades del Distrito Capital, transformó a la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos, en la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), como una entidad adscrita a la Secretaría de Hábitat, cuyo objeto es garantizar la prestación coordinación, supervisión y control de los servicios de recolección, transporte y disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas, los servicios funerarios en la infraestructura del Distrito y servicio de alumbrado público. Sin embargo, el

cambio en la concepción de la prestación, manejo de residuos, reciclaje y población en condición de vulnerabilidad cambia con la decisión de la alcaldía distrital de Bogotá de implementar un nuevo esquema público en la prestación de los anteriores servicios. Este nuevo esquema denominado *Plan Basura Cero* contemplado en el acuerdo 489 del 12 de junio del 2012. Se presenta con dos premisas como base, la primera defender lo público con lo cual suspende la renovación de los contratos a las empresas privadas los cuales venían funcionando con el esquema de concesión, la segunda, se centra en promover el reciclaje haciendo que se genere menos residuos que terminen en los botaderos, con lo cual también cumple con la sentencia de la corte quien dictamina la inclusión de recicladores informales.

Al anunciar este nuevo modelo mediante la aprobación del Concejo de la ciudad, la alcaldía de Bogotá decide prorrogar los contratos vencidos en septiembre del 2012 por tres meses más lo que deja en incertidumbre a las empresas privadas, a raíz de esto la alcaldía recibió varias advertencias de entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio, la de Servicios Públicos, la Procuraduría delegada para la función pública, la Comisión Reguladora de Agua Potable (CRA), la Contraloría y el Ministerio del Medio Ambiente que en síntesis llamaban la atención sobre la falta de infraestructura para llevar a término el cambio de un modelo a otro más aún con la decisión de formar una empresa denominada Aguas Bogotá para que asumiera una operación en la que no tenía experiencia. Lo anterior cobra una relevancia de alto nivel cuando el pasado 18 de diciembre del año 2012 en varias localidades de la capital según noticias del diario *El Tiempo* (*eltiempo* s.f.) entran en una crisis por 48 horas lo cual obliga a que el alcalde, y empresas de aseo Lime, Ciudad Limpia y Aseo Capital llegaron a un principio de acuerdo para seguir operando zonas del Distrito en el servicio de aseo de la ciudad y así contribuir a superar la emergencia presentada.

Dicha emergencia cubierta por la mayoría de medios de comunicación como una “*emergencia sanitaria*” se basó principalmente en que la empresa *Aguas de Bogotá* encargada de operar los servicios que venía prestando las distintas empresas privadas, fueron no solo insuficientes para recolectar las basuras y transportarlas, sino que no cumplían con normas básicas como recolección en vehículos especializados, y al hacerse la mayoría en “volquetas” violaba normas de seguridad y de ergonomía para los operarios; esto ocasionó que en dos días la ciudad se congestionara de bolsas de basura pues no podía hacerse sin los suficientes operarios, organización logística y medios de transporte recibiendo duras críticas que tildaron el traspaso como *improvisado*. Según el diario, el mismo alcalde en su cuenta de *twitter* reconoce que cometió un error, y en palabras textuales expresa: “*Nuestro error esta en no haber alcanzado la máxima capacidad a tiempo*”. Lo cual se traduce en la necesidad por parte de la alcaldía, en la que se busca a los privados y se ve obligada a cambiar su propuesta de un modelo totalmente público, a uno mixto en donde el Distrito asume el 52% de la recolección y el 48% lo asumen los privados en un esquema compartido de la siguiente manera:

6 zonas compartidas:

Zona 1: Lime conserva Usaquén y Suba

Zona 2: Atesa sigue con Fontibón y Engativá. Este contrato vence el próximo 21 de diciembre

Zona 3: Aguas Bogotá quedaría con Barrios Unidos, Teusaquillo, Santafé, Chapinero, Candelaria y Mártires

Zona 4: Aseo capital conservaría Puente Aranda, Tunjuelito y Ciudad Bolívar.

Zona 5: Aguas Bogotá quedaría con Antonio Nariño, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Usme

Zona 6: Ciudad limpia mantendría Kennedy y Bosa.

Para llevar a cabo este nuevo modelo, se destinan 236 mil millones de los cuales, 69 mil millones para licitación de compactadores, 10.603 millones del alquiler de volquetas y 7.500 millones del alquiler de los compactadores. Además de lo de los contratos de los cuatro operadores y 500 millones de pesos que el Acueducto pagó a la empresa *Gima*, para estructurar un proceso en el que el acueducto no tenía experiencia. De manera particular, después de dos meses de un acuerdo inicial para que las empresas privadas apoyaran la recolección y transporte de basuras, después de la emergencia presentada el 18 de diciembre la UAESP consigue subcontratar a las empresas privadas.

Estos procesos de cambio de modelo tiene que ver con la forma en la que el Distrito y el Estado están organizados en términos administrativos, económicos y políticos. Es importante reconocer que dicha organización esta relacionada con procesos histórico-sociales y con cambios en la concepción del tipo de administración que debe regir, así como intereses por parte de empresas privadas o grupos económicos que generan tensión entre lo público y lo privado y ponen de manifiesto una crisis en la gestión gubernamental relacionada con la eficiencia en la prestación de servicios como aseo y recolección de basuras.

Con base en lo anterior, el 9 de diciembre del 2013 el Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez en un comunicado, destituye e inhabilita al Alcalde Mayor de Bogotá Gustavo Petro, sustentado en los siguientes argumentos:

“1. En cuanto al primer comportamiento, se determinó que el señor alcalde mayor de Bogotá de manera libre, consciente y voluntaria, ordenó asignarle la prestación del servicio de aseo a dos entidades sin ninguna experiencia, conocimiento y capacidad”.

“2.La Procuraduría demostró también en grado de certeza que el señor alcalde mayor, de manera libre, consciente y voluntaria, implementó con el

Decreto 564 de 2012 un nuevo modelo de aseo para la ciudad de Bogotá por fuera de la ley. Específicamente, se demostró con suficiencia que con los artículos 6, 8 y 9 del mencionado Decreto, se vulneraron los principios constitucionales de libre empresa y competencia, pues impusieron una serie de restricciones y limitaciones para que otras empresas, distintas a las del Distrito, no prestaran el servicio de aseo a partir del 18 de diciembre de 2012”.

“3. La Procuraduría probó que la realización de las conductas referidas fueron cometidas por el señor alcalde de manera consciente y voluntaria, en la medida en que él sabía que sus decisiones eran irregulares, como lo habían advertido en forma oportuna varias entidades nacionales y distritales, entre ellas la Superintendencia de Industria y Comercio; Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; la Procuraduría Delegada Preventiva para la Función Pública; la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA); la Contraloría Distrital y el Ministerio del Medio Ambiente”.

4. “Uno de los argumentos principales de defensa fue que el señor alcalde mayor de Bogotá actuó por cumplir las órdenes dadas por la Corte Constitucional para incluir a la población recicladora. Sin embargo, en el proceso se estableció que lo dispuesto por la Corte no condicionó la adopción de un determinado modelo de aseo, ni mucho menos que dicho modelo estuviera por fuera de la ley, como en efecto ocurrió. Dicho de otro modo, no era indispensable que para cumplir con las órdenes de la Corte se asignara la prestación del servicio de aseo únicamente a entidades del Distrito, y menos aun cuando estas empresas eran absolutamente incapaces de asumirlo”.

5.” La Procuraduría igualmente demostró en grado de certeza que el señor

alcalde mayor de Bogotá cometió una tercera falta disciplinaria gravísima cuando autorizó la prestación del servicio de aseo con vehículos volquetas, situación que fue antirreglamentaria y que se convirtió en una de las causas por las cuales durante los días 18, 19 y 20 de diciembre de 2012 se dejaron de recoger entre 6.000 y 9.000 toneladas de basuras en la ciudad capital”.
Tomado de :Revista Semana, diciembre 9 de 2013.

Lo anterior ocasiona una serie de respuestas por parte del alcalde, en las cuales convoca a la ciudadanía en la plaza mayor de Bogotá el mismo día de su destitución, lo cual ocasiona una movilización significativa de personas que lo apoyan en defensa ante la sanción del procurador, dichas movilizaciones se extienden por dos semanas más con concentraciones periódicas que van presentando cada vez menos fuerza. Más sin embargo discursos desde el palacio de Lievano sede del gobierno distrital, son sentidas y reseñadas por los medios de comunicación. Esto aumenta y agudiza las posturas en redes sociales, diarios de prensa entre columnistas y expertos en derecho los cuales analizan las implicaciones jurídicas de tal acto administrativo por parte de la Procuraduría General de la Nación quien en atribuciones legales falla en contra de u cargo de elección popular lo cual sienta la base para la defensa del Alcalde, quien en palabras de su abogado que expone según la Revista Semana en su mismo artículo:

“El primer argumento para cuestionar el fallo tiene que ver con la calificación de la falta “gravísima” tras la implementación del nuevo esquema de basuras que generó la crisis de recolección. Para los juristas no existe dicha falta ya que no se afectaron derechos fundamentales.

“Según el abogado Ortiz, el problema radica en lo que se entiende por libertad de empresa, la cual según el fallo viola el mandato constitucional y afecta gravemente a la ciudad. En el recurso se plantea que esta libertad

“no es un derecho fundamental absoluto y pleno como lo es la vida o la salud, por el contrario se predica como una ley, pero no de una política pública que afecte derechos fundamentales”.

El segundo tema está relacionado con una carga ideológica del fallo. “La destitución del alcalde es un atropello por parte del Procurador al que no le gustó que les quitara el negocio (basuras) a los empresarios privados, lo cual se ve reflejado en el fallo, por lo que todos los organismos internacionales han reaccionado a favor de nosotros al ver semejante injusticia”, dijo Ortiz.

Pero tal vez el tercer argumento es el más fuerte. Este se relaciona en la facultad que tiene el procurador para destituir al alcalde mayor de Bogotá. Según el recurso, el artículo 323 de la Constitución de Colombia y al artículo 44 del Estatuto Orgánico de Bogotá dejan en claro que el único funcionario que puede tomar una medida disciplinaria como suspensión o destitución en contra del mandatario capitalino es el presidente de la República, no el Procurador General de la Nación.

Por último, los abogados del alcalde pondrán de presente un estudio técnico ambiental certificado de la Universidad Nacional el cual demuestra que no existió contaminación en los días que se dejó de prestar el servicio de recolección, barrido y limpieza de basuras en Bogotá. Lo cierto es que en el fallo se indica que en los días 18, 19 y 20 de diciembre del 2012 se dejaron de recoger entre 6.000 y 9.000 toneladas de basuras que quedaron tiradas en las calles”.

En este sentido, tras quedar en firme la destitución del Alcalde, después de fallar en contra del recurso de reposición que tenía derecho el Alcalde, 200 acciones de tutela han frenado el proceso de destitución que debe llevar la firma del

presidente. Por otro lado, el Magistrado José Armenta ordena suspender el fallo de destitución para analizar el caso a fondo. El posible fallo a favor de Petro es puesto en la palestra pública debido a que la esposa de dicho magistrado tuvo contrato laboral con la administración del Alcalde. Esto suscita una nueva arremetida en contra del mandatario. Por otro lado, la revocatoria de Gustavo Petro tramitada antes de pronunciarse el fallo del procurador y tras procesos adelantados en la Registraduría Nacional y al no haber una decisión oficial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional la cual podría retomar el caso, hace que cada uno de los eventos a registrarse cada semana resalte la tensión entre los poderes del Estado.

Muchas acciones a tomar tanto por parte del poder judicial como por parte de organismos de control pueden tener trámite en todo este proceso bajo la legislación colombiana. Un ejemplo de ellos la revocatoria del mandato se llevaría a cabo el mes de marzo de 2014 lo cual no sucedió debido a la ratificación de medidas cautelares ordenadas por la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) además de problemas con el giro del dinero correspondiente para esta fecha de elecciones que ronda los 50000 millones de pesos. Posterior a la destitución en firme del mandatario de la capital y después de nombrar como alcalde delegado a Rafael Pardo, Ministro de Trabajo, en mayo de 2014 nuevamente Gustavo Petro es devuelto a su cargo tras decisión de un juez de tierras y posterior queda en pleno la decisión judicial por parte del “La Sala Civil de Asuntos Agrarios del Tribunal Superior de Bogotá le ordenó al presidente de la República, en un plazo de 48 horas, reintegrar a su cargo en la Alcaldía Distrital a Gustavo Petro Urrego.

En la sentencia emitida por los magistrados Óscar Humberto Ramírez y Jorge Hernán Vargas se ordena al Gobierno acatar las medidas cautelares emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ordenó, en su momento, suspender provisionalmente el fallo condenatorio emitido por la Procuraduría

General contra el entonces mandatario distrital”.

Por todo lo anterior, abordar este fenómeno de tensión entre lo público y lo privado, es importante, así como revisar de manera particular las ventajas y desventajas de uno u otro modelo de administración a fin de caracterizar ideologías, posiciones, normatividad e institucionalidad a nivel local y nacional que se entrelazan en esta dinámica produciendo además de tensiones, una crisis institucional entre la procuraduría general de la nación, el actual gobierno de la ciudad y el gobierno nacional.

Es por lo descrito a lo largo del presente documento, que se justifica un análisis desde estudios políticos pues se logra evidenciar:

1. Tensión entre lo público y lo privado demostrado por las acciones implementadas en la administración del Alcalde Gustavo Petro y las empresas privadas debido a una decisión de retomar el modelo público en la administración y prestación de servicios públicos como el de aseo, con una baja planeación y con problemas que evidencian una ejecución inadecuada lo cual origina una crisis en el año 2012 y desencadena una reacción de eventos registrados anteriormente
2. Cambio en el modelo económico que sustenta las acciones de servicios de aseo, pasando de un modelo capitalista de corte neoliberal en manos de los privados, a un modelo público en manos del Acueducto de Bogotá una empresa pública que no cuenta con experiencia ni la especialización requerida. Sin embargo este nuevo modelo presenta beneficios en términos de inclusión social e impacto ambiental
3. Una tensión y un debate en uno de los servicios que debe asumir el Estado debido a su importancia pero que se delega en los privados lo cual es preciso revisar ya que en el caso de Bogotá existió una crisis en una empresa pública como la EDIS

4. Un accionar mixto entre empresas privadas y públicas como el actual modelo de recolección de la ciudad de Bogotá lo cual origina tensiones debido a que las empresas privadas reducen sus ganancias con el nuevo esquema propuesto por la administración Petro.
5. Una tensión en los poderes del Estado en términos jurídicos por decisiones a favor o en contra de la implementación del nuevo esquema lo cual afecta de manera particular a las empresas privadas y al derecho de la libre competencia
6. Fallas en la estructura de control sobre acciones de alcaldes y gobernadores del país debido a que órganos administrativos cumplen con acciones que si bien son legales y están previstas en la Constitución dejan abierto el debate en el alcance de sus decisiones sobre todo en términos políticos.
7. Es importante el desarrollo de mecanismos públicos efectivos que controlen, regulen y no obstante, cuenten con capacidad propositiva frente a las empresas privadas respecto a la prestación de servicios públicos como el de recolección transporte y administración de residuos o basura.
8. Pero además plantea una pregunta central y es, si es necesario recentralizar por parte del Estado-Distrito la prestación de servicios públicos, toda vez que el modelo neoliberal planteaba la necesidad coyuntural de entregar a los privados dicha prestación debido a la crisis presentada al final del siglo pasado; en donde existía una crisis institucional muy fuerte, la cual hacía un Estado inviable en términos de excesiva burocracia y una deuda cada vez más creciente, y que hoy en día al menos en la ciudad de Bogotá no se presenta pues es una de las ciudades que depende menos de transferencias de la nación según el SIGOT (Sistema de Información Geográfica para la Planeación y Ordenamiento Territorial)

Con base en lo anterior la prestación de servicios públicos en ciudades como Bogotá con mas de 7 millones de habitantes, implica una infraestructura administrativa, humana, técnica y operativa robusta, un modelo de funcionamiento que cumpla con las exigencias de una metrópoli, pero además, se debe cumplir con una serie de condiciones y requerimientos sociales, jurídicos y políticos que hacen de la prestación de servicios como el de aseo y recolección de basuras un fenómeno complejo. Respecto a las primeras condiciones señaladas, en términos administrativos, humanos técnicos y operativos, Bogotá ha vivido un proceso que ha variado entre modelos públicos y privados con una caracterización que de manera particular se ha abordado en este documento; en donde de manera histórica el modelo público existente hasta final del siglo pasado entró en crisis de tal magnitud, que se decide en la primera administración de elección popular, a liquidar la empresa pública EDIS y se formula e implementa un servicio en manos de empresas privadas que funciona sin interrupción y sin mayores variaciones hasta la formulación del plan de manejo de residuos y recolección denominado Plan Basura Cero por decreto 489 del 12 de junio del 2012.

Respecto a las condiciones políticas y jurídicas los modelos privados presentaron una falla en términos de inclusión social que se pueden evidenciar por fallos de la Corte Constitucional como la t-724/03. En este sentido de manera directa cualquier administración debe cumplir con las órdenes que se emanan del poder judicial. Este tipo de acciones requieren modificar de una manera particular dicha estructura ya que en conjunto cada sector y cada proceso implícito en el proceso de recolección y manejo de residuos se ve afectado si uno de los componentes varía. Es decir, que en términos prácticos, un modelo privado basado en la eficiencia, optimización de recursos y en una lógica de obtener ganancias no necesariamente dentro de su misma lógica cumple con parámetros de inclusión social de población en términos de vulnerabilidad. Sin embargo a la par de esto, son las decisiones políticas las que pueden llevar a ciertas modificaciones en una estructura privada siempre y cuando se realice un proceso natural de evaluación y

de negociación. Pero de una u otra forma se genera una tensión entre un ente económico de carácter privado y una administración que debe velar constitucionalmente por el bien común y por lo público como su razón misma de ser.

En un primer panorama se puede visualizar un tipo de negociación con la empresa privada que conduzca a reformas que desde el Estado o el Distrito se coordinen y se establezcan. En un segundo panorama puede por decisión política y de gobierno adoptar un modelo distinto al privado que en este caso sería el retorno al modelo público en la recolección y manejo de basuras. En este panorama, el cambio supone que existe una mayor libertad, para efectuar cambios en todo el funcionamiento que en caso particular de Bogotá logre incluir a una población como la descrita anteriormente. Pero de una u otra forma producto de cualquier decisión, existe una tensión entre los intereses, las perspectivas e incluso las ideologías de uno u otro sector. Una de las lógicas que produce tensión es el mercado, quien con unas reglas de juego trata de imponer unas dinámicas propias al Estado, en este caso al Distrito, por otro lado se encuentra el Distrito mismo quien a través del gobierno local en plenas atribuciones legales y legítimas cuenta con un escenario en donde puede decidir desde su perspectiva que es lo mejor para el bien común. Pero el tercer elemento a tener en cuenta en este planteamiento, es la sociedad misma quien puede verse afectada o favorecida según las decisiones que se terminen adoptando.

Por ende existe una problemática en la cual el traspaso entre uno y otro modelo es un proceso que debe analizarse más en profundidad pues los intereses del sector público de manera natural intentará mostrar las ventajas frente a su otra lógica y viceversa, pero de no contarse con este tipo de análisis previo a la adopción de uno u otro modelo o posterior para que se evalúe lo sucedido, elementos de orden no racional, personal o que no cuenten con herramientas de análisis más sistemáticas y que procuren la objetividad pueden hacer de estas decisiones un

fenómeno que genere divisiones sociales, que provoque crisis institucional como la observada en todo el proceso de destitución del actual alcalde de la ciudad.

Es por esto, que la tensión que se produce entre lo público y lo privado en la administración y prestación de servicios de aseo, merece ser revisado desde los estudios políticos con el fin de analizar con detalle, cuales son las consecuencias, las implicaciones, los desafíos y los sub-problemas que se pueden desprender de este fenómeno. Esto permite contar con más elementos de juicio en esta transición con el nuevo plan de manejo de basuras denominado *Plan Basura Cero* de la administración *Bogotá Humana*. Todo lo anterior es atravesado por la política pública en la que esta consignada las ideologías, objetivos, formas y maneras de llevar a cabo un cambio de modelo o cambios dentro de determinado plan de basuras de la ciudad, por esto, es el elemento transversal y columna vertebral de cualquier decisión al respecto. Al analizar las tensiones entre el modelo público y privado en la prestación de servicios públicos, se analiza en sí mismo la política pública al respecto, por ende este trabajo de revisión abarca un análisis de la política pública adoptada en el nuevo modelo de basuras y las tensiones que se originan entre dos corrientes y modelos el público y el privado

3.1. Hacia la Recentralización de Mercado

Según Rosas (2010) citado por Duarte (2011):

“En Colombia se había venido consolidando históricamente un tipo de descentralización que podía caracterizarse como un híbrido entre los dos extremos que se discuten generalmente en la literatura internacional: (i) El modelo de agente - principal, en el cual los gobiernos territoriales son esencialmente ejecutores de políticas diseñadas por el sector central y

deben rendir, en consecuencia, cuentas al Gobierno Nacional por los resultados de su gestión; y (ii) El modelo de escogencia o elección pública local, donde los entes locales gozan realmente de autonomía en la definición de sus políticas, obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de los contribuyentes y son, por ende, responsables ante la ciudadanía por los servicios colectivos que prestan. Como lo hemos visto, el modelo colombiano se constituido por una focalización en los entes locales municipales, pero bajo una planificación acordada en los niveles centrales y con una débil mediación regional o de los niveles departamentales”.

Lo anterior puede analizarse a la luz de decisiones políticas y administrativas como las desarrolladas entre el 2001 y 2011 por el poder Ejecutivo en Colombia. Pues se ha fortalecido mecanismos de control territorial tanto en lo administrativo como en lo fiscal, lo que ha generado mayor dependencia de las entidades territoriales respecto del Estado Central. En este sentido, durante la administración de presidente Andrés Pastrana, se realizaron políticas de ajuste fiscal por medio de unas reformas que buscaron desacelerar la dinámica descentralizadora por medio de control por parte del Ministerio de Hacienda del endeudamiento de las entidades territoriales (Ley 617 del 2000, la cual afecto el empleo público en Municipios y Departamentos); Además del establecimiento de toques a los gastos de funcionamiento subnacionales basados en la demanda, con los cuales se estimuló la organización mercantil y la privatización de las actividades sociales financiadas con recursos de educación y salud entre otros; así como la modificación del régimen de asignación de transferencias mediante el nuevo Sistema General de Participación. Esta última reforma, aprobada como medida transitoria hasta el 2008, fue luego prorrogada hasta el año 2016. Duarte (2011).

Este mismo autor, continuando con el anterior señalamiento, plantea que La Ley 715 del 2001 consolidó el deseo presidencial de frenar el ritmo de la descentralización de recursos. Dicha reforma estableció expresamente un periodo

transitorio para estabilizar el flujo de los recursos desde la Nación hacia los entes subnacionales durante los años 2002 y 2008. Entre el 2002 y 2005, las transferencias intergubernamentales no crecerían con base en los Ingresos Corrientes de la Nación, sino como un porcentaje del índice de inflación anual, al cual se le sumaría un porcentaje adicional del 2%. De este modo, las transferencias no se vinculaban más a los Ingresos corrientes de la nación sino que, en cambio, crecerían con relación a la inflación anual. Durante los años 2006 y 2008, la fórmula de cálculo sería el porcentaje de inflación mas uno adicional de 2.5%. (ibíd.)

Esta línea de gobierno se profundizó bajo el mandato de Uribe Vélez quien mantuvo una decidida acción interventora, la cual favoreció las tendencias de ajuste y la concentración de los recursos económicos gubernamentales bajo las necesidades e intereses del ejecutivo. A este respecto Uribe presento la *Reforma a la Ley 715* buscando que los topes establecidos como transitorios por dicha Ley fueran declarados permanentes. A pesar que dicha reforma no sería aprobada, el ejecutivo implementaría el *Acto Legislativo 04 del 2007*, que estableció que las transferencias hacia los entes territoriales se calcularían en adelante de la siguiente manera:

- Entre 2008 y 2009: con crecimiento del 5.3% + el porcentaje de inflación efectiva
- En el año 2010: con crecimiento del 5.1% + el porcentaje de inflación efectiva
- Entre 2011 y 2016: con crecimiento del 4.8% + el porcentaje de inflación efectiva

Puello-Socarrás (2009) analizó que dicho proyecto del gobierno presentaría una disminución neta de las transferencias entre 2008 y 2016 por mas de \$76.6 billones, si se ll frente a lo dispuesto en el Acto Legislativo 01/2001. Si se contabilizan en conjunto las dos contrarreformas constitucionales y que cubren el

periodo 2002-2016 de la etapa post-constitucional, al calculo anterior añadiría \$12.422 millones que se dejaron de transferir durante los años 2002-2008.

Sin embargo, de manera particular para el análisis de la tensión entre lo público y lo privado en la administración y prestación de servicios públicos, el mismo Acto Legislativo 04 del 2007 también realizó cambios importantes en el plano administrativo, al profundizar la “sectorización” de los recursos transferidos parte del Sistema General de Participaciones. El Acto 04 separó la participación para Agua Potable y Saneamiento Básico de la participación de propósito general. Esta decisión implantó criterios sectoriales y no territoriales para la asignación de dichos recursos, con lo cual se articularon los recursos del SGP a las disposiciones de política pública sectorial desde el orden central, restando autonomía a los entes territoriales para formular políticas desde lo local. (Duarte 2011)

En este sentido, la medida sobre el gasto de estos recursos salió del eje de los entes territoriales. En adelante la orientación de política pública que sustenta el gasto, no obedecerá al principio político de la descentralización, como fue acercar las decisiones al ciudadano, por el contrario la ejecución de los recursos se condiciona a las directrices del nivel central. Un claro ejemplo de cómo opera esta política son los Planes Departamentales de Agua-PDA.

Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico para el Manejo Empresarial de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, *PDA*. Esto quiere decir que cada departamento cuenta con su propio *PDA* los cuales tienen el propósito de garantizar el acceso de la población más pobre a estos servicios, bajo condiciones de mayor celeridad y cobertura geográfica. No obstante, estos planes son un claro ejemplo del condicionamiento de los entes territoriales a las directrices centrales y del proceso recentralizador que se viene implementando en Colombia. Las políticas de sectorización y planificación de los servicios básicos ha

venido reduciendo, casi dejando por fuera, la participación de los municipios en la política relacionada con agua potable y saneamiento básico al condicionarla al Comité Directivo de los PDA, que según el Artículo 9¹¹ es la máxima instancia de decisión y coordinación interinstitucional.

3.2 Tensiones entre lo Público y lo Privado en Bogotá

“Existe una paradoja basada en un supuesto que si todos los miembros del grupo tienen un interés en común, todos estos mantendrán una tendencia a satisfacerlo” Olson (1985). Sin embargo, en este interés de los miembros del grupo por defender sus propios intereses hace que surjan agremiaciones de trabajadores por ejemplo que luchan en asociaciones sindicales, las cuales, chocarán con los intereses de los empresarios quienes intentarán sacar el mayor provecho de los mismos. Sin embargo existe un principio general,

“En igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se benefician de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos, están menos capacitados que los pequeños para actuar a favor del interés común” Olson, (1985)

¹¹ Dichos Comités están conformados por el Gobernador, un delegado del Gobernador (responsable de los asuntos relacionados con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico en el Departamento), dos alcaldes en representación de los municipios y/o distritos, un delegado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, un delegado del Departamento Nacional de Planeación y un delegado de cada autoridad ambiental con jurisdicción en los municipios del departamento respectivo.

Lo anterior traduce que en el caso de un municipio por ejemplo, el alcalde y/o concejales puede ser influidos por un grupo de accionistas o dueños de empresas que tengan el control de cierto sector. Mas aún, si la población se encuentra lejos de otros mercados, las mismas empresas tienden a asociarse para mantener cierta presión y obtener ganancias con ello. En el caso de un país o de una ciudad grande, los recursos necesarios para influir sobre el gobierno de la nación tienen que ser mucho más considerables y a menos que las empresas sean muy grandes (esto es posible) tendrán que colaborar muchas de ellas para que la presión sea efectiva. Pero en contraposición de esto, la mayor cantidad de personas usuarias de estos servicios o productos tienden a no estar asociados en conjunto para obtener ganancias en conjunto, aún si los recursos en ganancias sean los mismos para los dos casos.

Según lo anterior, la tesis principal expuesta por Olson, predice que los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos, frente a los grupos que no disponen de tales incentivos. Además, es más probable que los grupos más reducidos emprendan una acción colectiva, en comparación con los grupos más numerosos. Aunque las partes empíricas de *The Logic* (teoría propuesta por este autor) muestran que en Estados Unidos esto se ha cumplido, y es muy probable que esto ocurra en otros países en donde el panorama organizativo de empresa privada frente a la pública es muy similar, más aún bajo una lógica de mercado neoliberal.

Por tanto, siguiendo lo expuesto, la tensión entre lo público y lo privado plantea que los canales de acción y de comunicación de la empresa privada frente a la pública, son diferentes en la medida en que la empresa privada cuenta con mayor rango de libertad en términos de estrategias para que los usuarios o clientes puedan acceder a ellas o a un servicio. En tanto que pueden hacer que miembros del poder público los favorezcan en decisiones que los pueden beneficiar gracias a

incentivos que pueden ir desde lo económico, hasta en algún momento algunos puestos de interés en cargos públicos designados por la presión de empresas privadas organizadas para terminar desde dichos puestos, favoreciendo a los privados. Esto puede generar tensión en la medida en que las empresas privadas comienzan a asegurar monopolios del mercado, lo que trae como consecuencia en post de una mayor rentabilidad para ellas que por ejemplo aumenten tarifas, y si la vigilancia se ve disminuida por la lógica expresada anteriormente puede afectar de manera directa a los ciudadanos.

Por ello, regular esta participación de la empresa privada es necesario en cualquier administración como en el caso de Bogotá. Pero el cambio entre un modelo privado a un modelo público (lo que pretendía la actual administración) debe darse de manera paulatina, convocando a los sectores involucrados, que no solamente es gobierno y empresas, sino también a la sociedad civil; esto puede hacerse por medio de consultas, las cuales en este caso no se dieron, pero también a empresas de intermediarios que compran los residuos como por ejemplo que le compran el material reciclado a los recicladores informales.

Esto significa democratizar las decisiones, hacerlas participativas contando con aspectos técnicos de evaluación del riesgo, y una planeación con suficiente tiempo que cuente con aspectos tan particulares como la compra de camiones de aseo, que en el caso de Bogotá tuvo serios tropiezos en la medida en que el parque automotor alquilado previsto para atender las demandas de la ciudad en diciembre de 2012 no cumplían con los requerimientos básicos para prestar un buen servicio, así como la compra de camiones de aseo excedió a la misma demanda existiendo más automotores de los necesarios.

Es por esto que los cambios entre un modelo y otro hacen ver que en la situación actual a mayo de 2014 muestran un panorama en donde instituciones del Estado están en tensión como la Procuraduría, el Consejo de Estado, la Administración

Distrital, el Gobierno Nacional debido a que si bien la decisión de cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional obligaba a incorporar a población de recicladores informales al esquema de aseo, no se hizo de la mejor manera posible. Aunque es pertinente reconocer que esta crisis y tensión entre lo público y lo privado en la prestación de servicios públicos como la recolección de basuras, pone de manifiesto qué límites y qué competencias debe tener entidades como la procuraduría y una revisión de las mismas es importante.

Así también que el retorno del modelo público que garantiza la defensa de derechos de los ciudadanos es en medio de una crisis del modelo neoliberal una propuesta que debe tener en cuenta aspectos de viabilidad económica pues si bien los servicios públicos son en esencia derechos fundamentales de los ciudadanos, la prestación de los mismos deben contar con instituciones robustas, especializadas en dichos servicios para lo cual en este caso el Distrito o la Nación deben prepararse de manera particular, pues dicha especialización en términos de recurso humano capacitado, infraestructura, asesoría técnica, debe ser prioritario antes de enfrentarse como tal a la prestación misma del servicio; lo cual hizo que una Empresa como el Acueducto que su razón de ser no es precisamente la recolección de basuras tuviera tantos tropiezos evidenciado con todas las dificultades desarrolladas a lo largo de dos años de Aguas Capital en donde se ha venido demostrando que no cuenta con la capacidad de asumir la recolección de basuras en toda la ciudad, la cual se divide actualmente entre empresa privada y pública.

Lo público entonces se convierte por esencia no solo en un bien sino en un espacio de discusión, aún más las políticas públicas deben por naturaleza contar con dicho proceso en donde los ciudadanos deberíamos participar más; no solo por mecanismos propuestos o diseñados por el gobierno, sino por iniciativa particular o de manera grupal o sectorial. En esto parece haber un vacío, debido a que de una manera u otra existe una aceptación de decisiones propuestas por

gobiernos distritales e incluso nacionales en este sentido. Si bien existe divulgación por medios de información, incluso movimiento en redes sociales, movilizaciones sociales son poco vistas en materia de servicios públicos, no menos en materia de otros sectores como el paro agrario propuesto por campesinos a finales de 2013 o en mayo de 2014 dentro de los más recientes.

Pero discutir no significa atacar para imponer, sino debatir para encontrar las mejores acciones, más aún en una cultura tan volátil en donde existen posiciones tan polarizadas, sino más bien buscar por medio de análisis rigurosos qué camino es el mejor por ejemplo en materia de servicios de aseo. Si bien los mandatarios elegidos cuentan con un plan de gobierno que debe ser ejecutado y por el fueron electos, la implementación de dicho plan de gobierno cuenta con aristas como estas tensiones entre lo público y lo privado que no puede agudizarse sino tratar de resolverse.

Capítulo IV

Conclusiones y Recomendaciones

Como lo expresa la Constitución Nacional los servicios públicos se constituyen en derechos fundamentales y el Estado es garante de la prestación de los mismos. Esto pone de manifiesto que lo público es por esencia el punto focal de la administración pública, esto significa que es el bien común el que debe primar por encima de el bien de los privados. De igual forma es el bien de todos, y en un Estado Social de Derecho el bien general prima por encima del bien particular. Sin embargo cambios en la administración de servicios públicos son muy sensibles en la medida en que la especialización requerida para la prestación de los mismos

supone que debe contarse con elementos, equipos, materiales, infraestructura, recurso humano y técnico calificado para que dicha prestación sea óptima. Esto pone de base un desafío en términos logísticos, presupuestales y financieros que merecen una planeación detallada, la cual debe contar con espacios de tiempo para que los ajustes necesarios puedan contar con espacios de pilotaje y logren reestructurarse según las necesidades de la población.

En el caso de Bogotá, con la política denominada “*Plan Basura Cero*” estos espacios de tiempo y de planeación no se dieron, de tal forma que un elemento a considerar, en el retorno de modelos públicos en la prestación de servicios como aseo y recolección de basuras en una ciudad como Bogotá, con mas de 7 millones de habitantes y con localidades tan particulares en recorridos y en escenarios que debe ser un proceso gradual. Un proceso que a la vez logre convocar de manera articulada a sectores de la población que hacen parte del esquema como lo son los recicladores informales, intermediarios de recolección como dueños de bodegas, quienes compran material reciclado a los recuperadores informales, y por supuesto a los mismo recicladores.

Este es un proceso que requiere tiempo, instituciones del gobierno que continuamente se reúnan con cada uno de estos sectores, lo que supone una mayor participación social y política y acompañados de evaluaciones técnicas que permitan identificar actualmente si el modelo de prestación pública continua o no y cómo reorganizarse en términos de prestar un mejor servicio en las zonas en que le corresponde puesto que la viabilidad de un modelo público, es que no presente pérdidas, así como de uno privado es que genere rentabilidad. Actualmente existe un modelo mixto, el cual es pertinente revisar hasta en el sentido de continuar o no con el mismo y cuales serían las mejores condiciones para la ciudad. Por tanto espacios de planeación y de estudios técnicos son un elemento que no se efectuó en este intento de pasar de un modelo privada a uno público por parte de la actual administración.

Al mismo tiempo al desarrollar políticas públicas en prestación de servicios públicos se debe tener en cuenta de manera particular a los privados, pues son estas empresas privadas y sus representantes actores políticos pues participan de una manera directa e indirecta en la organización de la sociedad. El Estado debe garantizar la libre competencia y no puede violarse este principio que también es constitucional. Convocar los sectores es parte importante, más aún cuando existen actores políticos en entidades como el Concejo de la ciudad que representan uno u otro sector, los cuales en términos de gobernabilidad son pieza clave para que las decisiones emanadas del gobierno puedan ejecutarse y los planes de desarrollo logren tener el mejor impacto en la ciudadanía. Esto pone de manifiesto canales de comunicación efectiva que parten no solo de procesos de diálogo e interlocución a nivel local, sino también nacional que requieren no solo disposición para lograrlo sino una estructura de articulación efectiva entre gobiernos nacional y distrital pues la disyuntiva o separación de los mismos obstaculiza el desarrollo de programas con fines sociales, independiente de las ideología de uno u otro sector.

Las tensiones entre lo público y lo privado son constantes en la medida en que los “intereses” de uno u otro sector se contraponen debido a que la empresa privada busca en síntesis la mayor eficiencia dejando fuera de su centro aspectos como inclusión social. Este es un punto de importancia en materia de recolección de basuras debido a sentencias de la Corte Constitucional que obligan a incorporarlos dentro del esquema de aseo y fue uno de los puntos de decisión de la alcaldía de Gustavo Petro para decidir cambiar el modelo. Es de anotar que existió de base una crisis en empresas de aseo públicas como la EDIS y que ésta sirvió como ejemplo para develar las deficiencias del modelo público; la principal es que era una empresa de excesiva burocracia y corrupción que no puede trasladarse a la lectura de Aguas Capital, empresa que se gesta a partir de la Empresa de Acueducto de Bogotá; pero que pone de manifiesto una falta de experiencia en el

sector por parte de la última, puesto que no es su razón misma de operación, y que implica una reestructuración de procesos internos con una carga muy alta para ser ejecutada en una sola administración.

Por tanto desde el presente trabajo, en términos del modelo de las tres “I” planteado para el análisis de la política pública “Bogotá Basura Cero” se encuentra que los intereses tanto de las empresas privadas como de la administración pública son en síntesis contrarios, pues buscan objetivos diferentes pero que deben ser complementarios pues las ventajas que presentaron los privados en la prestación del servicio de aseo en Bogotá carecía de una filosofía de protección al medio ambiente, se olvidó del servicio como un bien público y entre otras lógicas no permitió la inclusión de población en condición de exclusión y marginalidad.

Bogotá cuenta en materia de institucionalidad, (otro elemento que hace parte del modelo de análisis de política pública planteado en este documento), una robustez importante que soporta decisiones que entran dentro de su autonomía territorial como el fortalecimiento de lo público visto, en la intención de recuperar y apropiar no solo espacios físicos como parques, vías y sitios particulares sino también empresas, así como derechos esenciales como el mínimo vital de agua, disminución de tarifas en transporte público y disminución en tarifas de aseo, las cuales benefician a toda la población, especialmente la menos favorecida. Este es el caso de lo ocurrido con tarifas de recolección de basuras la cual ha favorecido a la mayoría de los ciudadanos. Más sin embargo, la inversión necesaria para esto debe estar acompañada de unos procesos de mayor elaboración técnica, así como el acompañamiento constante de entidades y organismos de control para asegurar transparencia. De ésta forma, también se logra disminuir la tensión que se produce cuando las decisiones de un sector de gobierno desconocen los señalamientos de dichas instancias e instituciones.

Es necesario grandes medidas en materia de disposición de residuos sólidos en la capital del país, ya que el modelo de recolección por parte de los privados fue exitoso después de la crisis de la EDIS, pero se descuidó de manera sustancial aspectos ambientales como la sobrecarga de los botaderos, pues solo un aspecto parecía volcar la atención de los privados y era la ganancia en la recolección por tonelada de basuras; pero no la disminución del impacto ambiental e incluso a población marginal que vive cerca de estos llamados “botaderos” con las emergencias de salud como la ocurrida en el botadero “Doña Juana”.

En este sentido la incorporación de población recicladora en el esquema disminuye como se señaló en el documento un 10% de dicho impacto negativo al lograr reutilizar y aprovechar materiales que no logran separarse en la fuente como cartón, papel, plástico, vidrio y otros. Por tal motivo, es positiva la decisión de la administración no solo de tener en cuenta población que ha sido sistemáticamente excluida como los recicladores ambientales, sino también poder lograr una mejora en términos ambientales. Por ende, las ideas que consagra la PP “Bogotá Basura Cero” de una mayor inclusión social, responsabilidad ambiental, y servicios públicos como derechos de los ciudadanos, son el eje central de la política; ideas que desde el modelo de análisis que se asume en el presente trabajo, es de gran relevancia e importancia frente a lo que venía ejecutándose en anteriores políticas públicas con un modelo netamente privado.

Es de importancia reconocer que el modelo público trae ciertas ventajas frente al modelo privado no solo en términos de inclusión y resignificación de lo ambiental, sino que de manera implícita suscita, provoca y se nutre de una visión del ciudadano activo en sus derechos, busca apropiarlo de lo público, entendido como un espacio que también es suyo y no solo del Estado. Aunque esta apropiación, es un desafío institucional y gubernamental y debe estar mejor difundido, para que el ciudadano este mejor informado, aspecto de su responsabilidad pero también de la administración, es decir es un asunto de corresponsabilidad, más aún por

parte precisamente de gobiernos que buscan implementar modelos distintos, en donde se busca posicionar lo público no en detrimento de lo privado pero sí hacer ver sus ventajas. Lo que en el caso de la PP desarrollada por la actual administración es una de las mayores fallas.

Estados reducidos terminan demostrando que no logran hacer que sus ciudadanos sean partícipes de cambios sociales que les beneficien aun cuando existan en el papel dichos derechos y espacios, pues la lógica del mercado subsume esta práctica ciudadana pues no es de su interés. Aunque no es propio del presente documento, pero llega a ser complementario en futuras investigaciones, debe realizarse un análisis al aspecto institucional en términos de competencias y límites en la administración de justicia, puesto que los distintos fallos por parte del poder judicial y del ministerio público, aun dentro de una base jurídica y constitucional nacional e internacional son válidos, evidencian una crisis en materia de procedimientos más expeditos y resolutorios dentro del derecho ordinario.

Dentro de un marco de análisis construccionista, es importante revisar el marco de acción de organismos internacionales como la CIDH (Comisión Internacional de Derechos Humanos) y la serie de decisiones al respecto como las medidas cautelares impuesta por esta Comisión Internacional y desconocidas por el ejecutivo, (proceso en el cual el presidente Juan Manuel Santos se negó a aceptarlas) así como los procesos de reintegro del actual mandatario de la ciudad expedidos por jueces especializados en tierras (rango de experticia del juez desigual al proceso en marcha), dejan ver que respecto de las mismas decisiones de uno u otro poder en Colombia existen muchos vacíos frente a qué instancias son competentes ante que fallos, en este caso el de la procuraduría. Todo este escenario de acción social que se ha dado alrededor de la PP “Bogotá basura Cero” permite incorporar elementos que de manera integral aumentan la profundidad de dicho análisis pues son estas decisiones o acciones de entidades

como la procuraduría la que permiten visualizar las tensiones que un cambio de modelo en la administración de servicios públicos puede producir.

En este sentido es importante que el mismo Estado se plantee la necesidad de revisar las competencias de instituciones como la Procuraduría General de la Nación tratándose de cargos de elección popular siendo uno de los puntos focales de posibles reformas a este organismo de control. Sin embargo con un marco legal dado por la Constitución Nacional, se requiere un análisis detallado de un conducto regular que defina de manera más oportuna, sistemática y definitiva esta tensión. Es relevante anotar que dicho proceso jurídico que vive la ciudad se originó por la prestación de servicios públicos como el manejo de las basuras, por ende puede posterior a este documento puede revisarse por otras investigaciones qué otras ciudades presentan tensiones y de qué tipo entre modelos públicos y privados en la prestación de servicios públicos anotando que las Empresas Públicas de Medellín (EPM) son un referente exitoso que puede complementar el análisis del presente documento en un futuro.

Retomando a Kenis, (1991) existe una red de política que se desplegó a favor y en contra de la implementación de un modelo público en la prestación del servicio de recolección y administración de basuras. Si bien no fue posible implementar en toda la ciudad un modelo público (operado por Aguas de Bogotá) adscrita a la Empresa de Acueducto, el despliegue de actores tanto públicos como privados fue un proceso dinámico que contó con representantes políticos como el representante a la cámara Miguel Gómez del partido de la U, quien el pasado 2 de enero de 2013 ante la Registraduría Nacional presentó una petición para iniciar un proceso de revocatoria del mandato del alcalde Gustavo Petro después de que, como lo exige la Constitución de Colombia, cumpliera un año a cargo de la administración de la ciudad. El representante argumentó siete puntos en los que describió los hechos con los que presentó su petición, entre los puntos presentados se encontraban la política de basuras, la movilidad, la educación, la

salud y la aplicación del Sistema Integrado de Transporte. (Diario elColombiano, 2014). Este es uno de los procesos políticos que integran de manera particular tanto *ideas*, *intereses* como *instituciones* que desde un actor político miembro del poder legislativo se sucede en el desarrollo de una PP lo que permite ver que desde modelos tradicionales que analizan solo aspectos formales de la política pública no asumen o incorporan estos otros escenarios que dinamizan el proceso mismo de las PP pues centran o concentran la atención en muchas ocasiones de los ciudadanos en aspectos que convienen o benefician a ciertos sectores como los operarios privados. Pero al mismo tiempo integran actores como medios de comunicación que median entre el Estado y los ciudadanos, con cierto tipo de información susceptible de ser influenciada por distintas ideologías lo cual debe ser parte de un análisis que revisa en general la construcción y desarrollo de la PP

Sin embargo el trasfondo de esta política pública implementada en la ciudad de Bogotá respecto a la prestación de servicios públicos como la recolección de basuras, pone de manifiesto no solo una tensión entre lo público y lo privado, sino que abre una pregunta de gran importancia para la ciudad y es si es pertinente plantearse la posibilidad de retomar dicha prestación de servicios por parte del Estado, en este caso por parte del Distrito, una vez que se ha logrado contar con unas instituciones robustas en el caso de Bogotá, y permite preguntarse al mismo tiempo, si delegar servicios vitales como los servicios públicos a los privados realmente es tan necesario actualmente como se planteaba en las reformas subsecuentes con el con el consenso de Washington.

Si bien era necesario reformas en términos de prestadores privados en materia de servicios públicos finalizando el siglo pasado con la crisis institucional y económica que atravesaba la región en general con una deuda externa en aumento y un Estado que no podía prestar de manera óptima ciertos servicios; también es cierto que trajo consigo marginalidad y exclusión social que fueron puntos decisivos para el cambio que se quería implementar en Bogotá en parte promovida por

sentencias de la Corte Constitucional. Así mismo pone de manifiesto que un Estado reducido como se plantea bajo la óptica neoliberal y que ha sido la tendencia de los últimos gobiernos, se enfrenta a la óptica de servicios públicos como derechos, en donde es precisamente este Estado el que debe garantizar que los ciudadanos hagan uso de ellos. Por último las tensiones entre lo público y lo privado en materia de prestación de servicios públicos plantea un reto en términos de qué prácticas pueden adoptarse y complementarse entre estas dos posturas con el fin de garantizar el bien común de los ciudadanos, pero al mismo tiempo la sostenibilidad y viabilidad de modelos públicos al respecto.

“Referencias”

Acosta, M., (2003) Compendio de derecho administrativo: parte general. México, Porrúa.

Agudelo, A., Gómez, J. y colaboradores. Condiciones de trabajo y salud de los recicladores urbanos de Medellín (Colombia) Investigación financiada por la Asociación de Ingenieros Sanitarios de Antioquia (AINSA). Arch. Prev. Riesgos Labor 2007; 10 (4): 181-187Medellín, Colombia.

Arendt, H. (1969). La condición Humana. Barcelona: Paidós.

Bauer, M. & Laval, C. (2002). Gerencia pública, gerencia privada: La evolución de las prácticas dirigentes en las grandes organizaciones públicas y privadas Francesas. ¿Cuáles convergencias, cuales divergencias? Gestión y Política Pública. Volumen XI. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México D.F.

- Blanquer, J. & Fajardo D. (1991). Descentralización en Colombia. Estudios y Propuestas. Instituto Francés de Estudios Andinos, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Facultad Ciencias Humanas, U.N., Bogotá.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality*.
- Blandon, L. (1992) Privatización de la Empresa de Servicios Públicos EDIS, Tesis de grado
no publicada. Bogotá: Universidad de La Salle
- Bobbio, N. (2003). Teoría general de la política. Madrid, Trotta.
- Botero, L. (2006). Teoría de públicos. Lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación. Sello Editorial. Universidad de Medellín.
- Bresser, L. (2009). El aslato al Estado y al mercado: Neoliberalismo y teoría económica. Revista nueva sociedad N. 221
- Carmona, A., (2002) Trascendencia de la Seguridad Pública como Derecho Humano en el Estado de México., [en línea], México, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro>. Recuperado el 29 mayo 2014
- Castoriadis, C. (1998). "Poder, política y autonomía", en *Ensayo y Error*, Vol. 1 No. 1. Noviembre
- Cordero, J. (2011). Los servicios Públicos como derechos de los individuos. Ciencia y Sociedad, vol. XXXVI, núm. 4, octubre-diciembre, 2011, pp. 682-701. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana
- Cuervo, J. & Cols. (2007). *Ensayo sobre políticas públicas*. Universida externado de Colombia, Bogotá.
- Duarte, C. (2009). Descentralización y recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno.

Departamento de Estudios Sociales ICESI. Universidad Nacional de Colombia

Dwight, W. Estudio de la administración pública. Biblioteca de ciencias sociales. Madrid España.

Gergen, K. (2007). Construccinismo social, aportes para el debate y la práctica. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Psicología, CESO, Ediciones Uniandes. Bogotá, Colombia

Guess, G. M. et al. (2000). Cases in public policy analysis. Washington. Georgetown University press. Cap. 2, pp 21-64.

Habermas, J. (1989)*The structural transformation of public sphere*. Cambridge: The MIT Press.

Hall, P. (1993). "Policy paradigm, social learning and the state: the case of the economic policy-making in Britain", en *Comparative Politics*, Vol. _5, No. Abril

Holmes, S. (2001). "*El precompromiso y la paradoja de la democracia*" en *Constitucionalismo y democracia*, Jon Elster y Rune Slagstad. Fondo de Cultura Económica, México.

Hood, C. & Jackson, M. (1997). La argumentación administrativa. Estudio introductorio de Ricardo Uvalle. Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Coahuila. Fondo de Cultura Económica, México.

Hugh, H. (1972). Policy Analysis. British Journal of Political. Science, vol. 2. N. 1

Jolly, J. & Salazar, C. (2002). *Las políticas públicas*. Primera edición en español. Original de Muller, Pierre. Universidad Externado de Colombia, Bogotá

Jones, C. O. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

- Kenis, P.; Schneider, V. (1991), "Policy networks and policy analysis: scrutinizing the a new analytical toolbox", En Marin, B; Mayntz R.(eds.) Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations, Frankfurt: Campus.
- Knudsen, W.; Rodríguez, P. (1982) Estudio de la Organización de EDIS con énfasis en el servicio de Aseo. Tesis de grado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Mayo
- Lasswell, H. (1956). The Policy Orientation, en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds). The Policy Sciences, Stanford, CA. Stanford University Press.
- León, R. (2010). El problema de las basuras en Bogotá- diseño de una idea de negocio para la creación de una empresa de reciclaje. Cuadernos Latinoamericanos de Administración - Vol. VI No. 10 - Enero – Junio
- March, J. Y Olson. (1989). Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York, Free Press.
- Mattos, C. (1990). La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? Revista nueva sociedad. Caracas
- Meny, Y., & Thoenig J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona.
- Muller, P. (2002). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Offe, C. (1972). "*La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad*". Capitalismo y Estado. Madrid, Editorial Revolución, 1985.
- Olson, M. (1985). La lógica de la acción colectiva. Auge y decadencia de las naciones. Ariel, Barcelona
- Osorio, S. (2007). *La teoría crítica de la sociedad de la escuela de Frankfurt, algunos presupuestos teórico-críticos*. Revista Educación y Desarrollo Social. Vol. 1- No. 1. Universidad Militar Nueva Granada. Julio — Diciembre 2007. Bogotá, Colombia

Padilla, Nohra. Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB). Organización de Base Comunitaria. UN-HABITAT and Dubai Municipality invite you to submit your initiatives for the 2010 Dubai International Award for Best Practices in Improving the Living Environment and for inclusion in the next edition of the database. Recuperado el 9 de nov. De 2009 en: www.habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp1555.html

Palier B., Surel Y., (2005), "Las tres I en el análisis de la acción del Estado", en revista francesa de ciencia política, No.1, vol. 55, febrero.

Parsons, W. (2007) Las Políticas Públicas. FLACSO. México.

Parra, F. (2009) Propuesta de análisis de la política pública afin al manejo integral de residuos sólidos y su impacto en la población recicladora en Bogotá. Universidad nacional de Colombia

Passerin, A. (2001). *La Noción de Estado (Una Introducción a la Teoría Política)*. Ariel (Ariel Derecho). Barcelona, Oxford University Press, 1967. *The Notion of State: An Introduction to Political Theory*

Preteceille, E. (1987). La décentralisation: ¿pour qui, pour quoi?. *Politique Aujourd'hui*. Paris. N. 2. Noviembre

Proyecto de acuerdo 006 de 2004. Anales del Concejo de Bogotá, D.C. Fecha de expedición: 01/01/2004. Recuperado el 8 de nov. 2009 en: (www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8772)

Puello, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. *Ciencia Política*. Junio, 2007. Universidad Nacional de Colombia

Rabotnikof, N. (1993). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, México

- Roberts, K. (2007). El resurgimiento del neopopulismo latinoamericano. Sais Review. Cornell University. Traducido por Julianna Zambrano.
- Rodriguez, C. (2004). En busca de alternativas económicas en tiempos de globalización: el caso de las cooperativas de recicladores de basuras en Colombia. Bogotá.
- Rondinelli, D. (1981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries". International Review of Administrative Sciences , Vol 47. N. 2
- Roth, A. (2002). Políticas Públicas, Formulación, Implementación y evaluación. Ediciones Aurora
- Roth, A. (2006) *Una política pública ¿Qué es?* En: Discurso sin compromiso: La política pública de derechos humanos en Colombia. Ediciones Aurora. Bogotá.
- Roth, A. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá
- Sabatier, P. (1988). *Advocacy Coalition Framework of policy change and the role of policy – oriented learning. Political Science, 21, 129-168.*
- Sabatier, P. (1993a). Policy Change over a Decade or More. En Sabatier, Paul y Jenkins–Smith, Hank (Eds). *Policy change and learning: an Advocacy Coalitions Approach* (pp. 1-9). Boulder, EE.UU. Westview Point Boulder
- Sandoval, C. (1996) Investigación cualitativa. Especialización en teoría, métodos y técnicas de investigación social. ICFES, Bogotá- Colombia
- Sylvestre, A. & Penagos, M. Ojo al Plan Maestro! Una mirada crítica del Plan Maestro para el manejo integral de Residuos Sólidos de Bogotá. Editorial Bochica, 2004. vol.(1),2004; p.262 . Bogotá D.C.

- Vallespín, F. (2003). Un nuevo espacio público: la democracia mediática". En: Arteta, Auelio, Elena García Guitián y Ramón Maíz (eds.) Teoría política: poder moral y democracia. Alainza Editorial. Madrid
- Velásquez F. (2003). La Participación Ciudadana en Bogotá; mirando el presente, pensando el futuro. Bogotá. Colección Cultura Democrática
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública. Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009

Notas de prensa y radio

El tiempo (2012, 19 de diciembre). Petro reconoce error en implementación de nuevo esquema de aseo. [en línea] disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12465453.html Recuperado el 6 de marzo de 2014

Semana On line, (2013, diciembre 9). Procuraduría destituye a Gustavo Petro y lo inhabilita por 15 años. [en línea] disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-fue-destituido-por-la-procuraduria/367687-3>. Recuperado enero 17 de 2014

Elcolombiano (2013, enero 2). Ante la Registraduría fue radicado oficio que busca la revocatoria del Alcalde Gustavo petro. [en línea] disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/ante_la_registraduria_fue_radicado_oficio_que_busca_revocatoria_del_alcalde_gustavo_petro/ante_la_registraduria_fue_radicado_oficio_que_busca_revocatoria_del_alcalde_gustavo_petro.asp. Recuperado enero 20 de 2014

El Espectador (2014, enero 14). Tribunal Administrativo suspende provisionalmente destitución del alcalde Gustavo Petro. [en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/tribunal-administrativo-suspende-provisionalmente-desti-articulo-468519>. Recuperado enero 25 de 2014

La F.m. (2012, diciembre 18). El alcalde Petro es un show de la improvisación. [en línea] disponible en: <http://www.lafm.com.co/noticias/bogota/18-12-12/el-alcalde-petro-es-un-show-de-1278>. Recuperado febrero 1 de 2014

Normas, Leyes, Decretos , Conceptos , Resoluciones y Sentencias

Bogotá, D.C., (1994). U.E.S.P. Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. [en línea] disponible en <http://institutedeestudiosurbanos.info/endatos/entidades/uesp.pdf>. Recuperado 20 marzo de 2014

Bogotá, D.C., (2006, noviembre 30). Acuerdo 257 por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones. [en línea] disponible <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>. Recuperado diciembre 1 de 2013

Bogotá, D.C. (2012, junio 12). Acuerdo 489 por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016. Bogotá humana [en línea] disponible <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47766>.

Recuperado 16 enero de 2014

Colombia (2012), Constitución Política de Colombia, Bogotá, Legis.

Colombia, Corte Constitucional (2003, 26 de junio). Cobro de intereses a personas secuestradas. Entidades bancarias y servicios públicos. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra. [en línea] disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-520-11.htm>, recuperado el 15 mayo de 2014.

Colombia, Corte Constitucional (2003, 20 de agosto). Referencia: expediente T-723237. Acción de tutela interpuesta por Silvio Ruiz Grisales y la Asociación de Recicladores de Bogotá - ARB contra el Distrito Capital de Bogotá – Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. [en línea] disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2010/a091-10.HTM>

Páginas Web y Enlaces

www.dane.gov.co

www.dnp.gov.co

www.oas.org/es/cidh

www.sigotn.igac.gov.co

www.epm.com.co

www.acueducto.com.co

www.concejodebogota.gov.co

