

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DEL COMPORTAMIENTO CIUDADANO EN LA
IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE RECOLECCIÓN DE
RESIDUOS SÓLIDOS EN BOGOTÁ. PERIODO 2004-2008.

SUSANA PAOLA GARAVITO DUARTE

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de la incidencia del comportamiento ciudadano en la implementación de las políticas públicas sobre recolección de residuos sólidos en Bogotá. Periodo 2004-2008”

Investigación Diagnóstica
Presentada como requisito para optar al título de
Politóloga
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora de Rosario

Presentada por:
Susana Paola Garavito Duarte

Dirigida por:
Diego Cancino

Semestre I, 2011

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	
1. MANEJO ADECUADO DE RESIDUOS SÓLIDOS: DE LA EMERGENCIA AMBIENTAL A LA PROMOCIÓN DE ACCIONES	4
1.1 DEMANDAS SOCIALES, DEMANDAS POLÍTICAS	5
1.2 INSTAURACIÓN DE LA AGENDA NACIONAL	8
1.3 BOGOTÁ D.C: CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DISTRITALES EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS	13
2. DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA AL CAMBIO SOCIAL Y CULTURAL	24
2.1 EL SERVICIO DE ASEO EN BOGOTÁ Y LA OTORGACIÓN DE RESPONSABILIDADES	25
2.2 ACCIÓN PÚBLICA: MÁS ALLÁ DEL CONTROL LEGAL	27
2.3 CONSTRUCCION DE NUEVAS PRÁCTICAS. DE LA REFLEXIÓN A LA ACCIÓN	30
2.4 BOGOTÁ D.C: HACIENDO USO DE SU EXPERIENCIA	36
3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

INTRODUCCION

Una de las principales dificultades que enfrentan los grandes centros urbanos es la de Residuos Sólidos. Bogotá con sus casi siete millones de habitantes no es ajena a esta problemática. Gracias a las dinámicas propias de las actividades económicas, industriales y sociales que vive a diario la ciudad, los gobiernos se ven en la necesidad de ajustar sus políticas a los cambios permanentes a los que se ven enfrentados, debido en gran parte a los cambios poblacionales y los límites que impone el territorio.

Existen realidades inherentes a los seres humanos, su desarrollo y su supervivencia, que por más que sean problemáticas hacen parte de su vida diaria y no dan pie a ninguna posibilidad de desaparecer. Indiscutiblemente el ser humano necesita consumir para vivir. Sin embargo, el manejo que le da a todo aquello que resulta de su consumo si es susceptible al cambio.

Para las sociedades modernas que se han desarrollado bajo dinámicas de consumo, el tema de los Residuos Sólidos se ha convertido en un dolor de cabeza tanto para los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones como para los ciudadanos que ven como la generación y el manejo inadecuado de los residuos afecta su calidad de vida, la de su familia y la de su entorno. Todo aquello que consumimos inevitablemente tendrá que ser desechado, y esta generación de residuos incide en gran medida en el medio ambiente, la salud pública, la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo económico, urbano y humano.

Es entonces determinante generar nuevas alternativas que promuevan la transformación de comportamientos para aminorar la problemática, sobre todo para las grandes ciudades, puesto que concentran la mayor parte de la población, consumiendo más y por lo tanto desechando más. Y es precisamente este el hilo conductor de esta investigación: dar un diagnóstico integral sobre la situación de manejo de los residuos sólidos en Bogotá y sugerir algunas alternativas al respecto. Estos con el fin de aminorar la generación de éstos y darles un manejo adecuado.

Estudios e investigaciones han advertido sobre la importancia de implementar medidas de choque que logren aminorar este fenómeno, alertando sobre los efectos negativos en los que se puede incurrir al no asumir posiciones preventivas y de control

claro, específico, coherente y continuo. Tanto para las agendas internacionales, nacionales y distritales de los gobiernos, el surgimiento de la importancia del tema ambiental le ha exigido asumir y enfrentar nuevas problemáticas en sus políticas, planes y estrategias. Antes de la década de los setenta los gobiernos buscaban cumplir con los objetivos de desarrollo económico y producción que les exigía la sociedad, la naturaleza fue pues una herramienta de la que podíamos disponer y acomodar a nuestro beneficio. Gracias a los movimientos ambientales de los setenta, la naturaleza comenzaría a asumir un nuevo rol, la relación naturaleza-cultura dejaría de ser jerárquica para pasar a ser recíproca e interdependiente, los objetivos gubernamentales ahora serían de conservación y desarrollo sostenible. Esta nueva relación entre naturaleza y cultura determinaría nuevos significados tanto en las acciones de gobierno como en las dinámicas sociales; relación y significados que serán objeto de análisis a lo largo de la investigación.

Debido al fuerte interés en cuanto a las implicaciones ambientales y la calidad de vida de los ciudadanos, el Gobierno Nacional en armonía con la Normatividad Internacional estableció políticas buscando hacerle frente a esta problemática. Por su parte Bogotá D.C.; en calidad de capital y por su carácter de Distrito, logró impulsar de forma paralela y buscando estar en concordancia con lo decretado para el resto del territorio nacional, una normativa importante sobre el cuidado del medio ambiente y uno de sus principales enemigos: la generación e inadecuado manejo de los residuos sólidos de los capitalinos. De esta manera el primer capítulo mostrará el desarrollo del panorama normativo a nivel Internacional, Nacional y Distrital que busca regular las diferentes actividades ciudadanas y su relación con el cuidado del medio ambiente. Desde la labor investigativa se indagará sobre el objeto de la política pública y la pertinencia de su elaboración. Así mismo, se buscará identificar la evolución, los avances y limitantes del universo normativo con el propósito de construir una descripción del marco legal que se ha creado para mitigar, controlar y transformar el problema de los residuos sólidos de la ciudad. En síntesis este capítulo recopilará los lineamientos específicos dados por la política pública en cuanto a su componente técnico y pedagógico para así poder realizar un diagnóstico sobre el manejo de residuos sólido en Bogotá en términos de regulación formal.

En un principio, cuando realicé mi proyecto de grado, el tema de la investigación diagnóstica consistió en analizar la incidencia del comportamiento ciudadano en la implementación de las políticas públicas sobre recolección de residuos sólidos en Bogotá entre 2004 y 2008. Durante el desarrollo de la investigación identifiqué que la recolección de basuras era una parte importante del ciclo de vida de los residuos sólidos, pero no el único, y que los principales protagonistas de esta parte del proceso del servicio de aseo domiciliario eran los contratistas, no los ciudadanos. Por tal razón, si la idea de la investigación es indagar en qué medida el comportamiento ciudadano incide en la implementación de la política pública consideré que era necesario enfocar la atención en donde efectivamente el ciudadano era protagonista. En segunda estancia, gracias al análisis de las cifras proporcionadas por los consorcios, se demostró que el mayor porcentaje de residuos recolectados son residuos sólidos domiciliarios, reforzando la importancia de enfocar el análisis en las prácticas en las que el ciudadano está involucrado.

Puesto que la presente Investigación Diagnóstica analiza las situaciones que se dan en la relación naturaleza-cultura, el desafío será conocer que sucede cuando los ciudadanos efectivamente deben aminorar la generación de residuos y deben manejar adecuadamente los residuos sólidos. Es así como el capítulo dos: buscará dar cuenta de lo importante que es comprender la interdependencia tanto entre las actividades humanas y la naturaleza como entre las políticas públicas y los comportamientos ciudadanos. Indagará sobre el peso de los hábitos, creencias, actitudes o comportamientos de los bogotanos y su importancia para impulsar los cambios en las prácticas residuales que pretende la política pública. Dicho de otra manera, el grado de importancia de las regulaciones no formales en la implementación efectiva de la política pública en materia de residuos sólidos.

Para finalizar, el último capítulo plasmará el resultado de la investigación buscando identificar y proponer acciones de cooperación y de cultura ciudadana que desde la política pública, o desde la cultura colaboren en la implementación y acatamiento de la norma cuando de manejo adecuado de residuos sólidos se trata.

1. MANEJO ADECUADO DE RESIDUOS SÓLIDOS: DE LA EMERGENCIA AMBIENTAL A LA PROMOCIÓN DE ACCIONES

Hoy en día la preocupación por el cuidado del medio ambiente, la preservación del planeta y sus recursos es palpable e indiscutible. En el 2008 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indicó que el mundo produce cerca de 10.000 millones de toneladas anuales de residuos sólidos, donde casi la mitad de ellas muchas veces o no se recoge o no se somete a un aprovechamiento adecuado. Estas prácticas frente a los residuos han generado aumento del Dioxido de Carbono (CO₂) y Metano (CH₄) en la atmósfera lo que ha generado un aumento en la temperatura del planeta, que finalmente se traduce en calentamiento global. Sin embargo, la relación de los seres humanos con la naturaleza no siempre se ha caracterizado por el respeto, el apego, ni mucho menos por un cuidado permanente y sostenible.

Como se menciona en la introducción, esta investigación desarrollará la relación entre naturaleza y cultura. Con el fin de comprender la relación naturaleza-cultura, Germán Palacio,¹ destaca tres momentos en el último siglo y medio de esta relación:

1. Naturaleza liberalizada (1850-1920)
2. Naturaleza modernizada (1920-1980);²
3. Naturaleza ambientalizada (1970-199...);³

Durante la década de los setenta, sobre todo a nivel internacional, la relación naturaleza-cultura pasó de ser un concepto meramente de crecimiento y desarrollo económico a uno de conservación, desarrollo sostenible y neo-romanticismo.⁴

Durante los años setenta el tema ambiental se fortaleció de tal manera que logró impulsar acciones y movilizaciones en cuanto a la relación de los individuos con la naturaleza, incentivando así la transformación de agendas gubernamentales. Entretanto,

¹ Comparar Palacio, Germán. *Naturaleza en disputa, ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*, 2001. pp. 28-29.

² En ambos periodos el papel de la naturaleza se caracterizó por estar al servicio del desarrollo económico y determinar la producción, evidenciando una ruptura clara entre la sociedad y el medio ambiente natural. Comparar Palacio. *Naturaleza en disputa, ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. pp. 28-29

³ Ver Palacio. *Naturaleza en disputa, ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. pp. 28-29

⁴ Comparar Palacio. *Naturaleza en disputa, ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. pp. 28-29

no es casualidad cómo esta década coincide con el desarrollo de la *sociología ambiental*⁵, corriente que enfatiza en la forma como los ciudadanos y sus comportamientos determinan los procesos de deterioro ambiental,⁶ idea que se desarrollará un poco más a lo largo de la investigación.

1.1 DEMANDAS SOCIALES, DEMANDAS POLÍTICAS

El fuerte interés por poner en marcha programas de protección ambiental difundió no solo la preocupación sobre el estado del medio ambiente, sino que logro incorporar nociones sobre los excesos humanos frente a los recursos y los efectos de estas acciones en su supervivencia. Una de las mayores preocupaciones la constituyen los *desechos* entendidos, siguiendo a Elida González, como “todo elemento que no ofrece ninguna posibilidad de aprovechamiento a través de un proceso productivo y que no tiene ningún valor para quien lo genera y tampoco presenta posibilidad de ser reincorporado al ciclo económico productivo en forma eficiente”⁷. Los desechos no son un tema trivial en la sociedad contemporánea;⁸ vivimos en un sistema económico donde el consumo es inevitable, todo aquello que consumimos tendrá que ser desechado en algún momento, y condensado en algún lugar, alimentándose así el impacto ambiental.

Si bien es cierto que el ser humano necesita consumir para vivir, el manejo que se le dé a todo aquello que resulta del consumo determina en gran medida la incidencia en la protección del ambiente, en la salud pública y en la calidad de vida de los ciudadanos.

⁵ Plantea principalmente que los humanos están influidos por las fuerzas sociales o culturales y por el medio ambiente biofísico, la contaminación y el cambio climático. La primera definición reconocida sobre sociología ambiental es planteada en 1978 por Catton y Dunlop como “el estudio de la interacción entre el medio ambiente y la sociedad.” Esta corriente, con origen en Estados Unidos se institucionalizó a escala mundial en la década de 1990. Ver Castro, Carolina. “Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000, 2009”. p. 30

⁶ Comparar Castro. “Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000”. p. 30

⁷ Ver González, Elida. “Evaluación y Diagnóstico de la Metodología de Formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos para Municipios Colombianos, 2006”. pp. 24-25.

⁸ Desecho podría considerarse como “todo elemento que no ofrece ninguna posibilidad de aprovechamiento a través de un proceso productivo y que no tiene ningún valor para quien lo genera y tampoco presenta posibilidad de ser reincorporado al ciclo económico productivo en forma eficiente”. Ver González. “Evaluación y Diagnóstico de la Metodología de Formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos para Municipios Colombianos”. pp. 24-25

Por lo tanto, es determinante generar nuevas alternativas que promuevan la transformación de comportamientos para aminorar la problemática, sobre todo para las grandes ciudades, puesto que concentran la mayor parte de la población, consumiendo más y por lo tanto desechando más y generando mayores impactos ambientales. Es así como una de las principales dificultades que tienen los centros urbanos es el de residuos sólidos.⁹

Para el año 2001, estudios realizados por la Organización Panamericana de la Salud frente a la situación de la prestación de servicios públicos de aseo en América Latina y el Caribe, señalaba que la población para la región ascendía a 518, 7 millones, de los cuales el 75, 3% se concentraba en zonas urbanas, generando cerca de 360. 000 toneladas diarias de residuos sólidos.¹⁰ Así mismo, el estudio resaltó que a más del 50% de los residuos sólidos generados no se les daba el manejo adecuado (en un año se tendrían 2.160.000 toneladas de residuos sólidos manejados de manera inadecuada), visibilizando una situación de pérdida de oportunidades en la utilización de los residuos aprovechables, limitaciones técnicas para la disposición final adecuada, control del servicio y la escasa participación activa de la ciudadanía en la disposición final de éstos.

Por otro lado, en el 2005 la Procuraduría General de la Nación, realizó un estudio en 194 municipios colombianos, incluyendo las grandes ciudades. El estudio realizado a través de la oficina de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, señaló que el universo poblacional correspondiente a 29.246.669 habitantes de los 44 millones de colombianos, genera diariamente 18.704 toneladas de residuos sólidos de los cuales el 98% se producía precisamente en las grandes ciudades.¹¹

Sin embargo, en Colombia, el problema de manejo de residuos ya se venía constituyendo como un asunto crítico desde hace varios años, implicando la necesidad

⁹ Este capítulo muestra como a través de los años la legislación ha trabajado en la aclaración de conceptos.

¹⁰ La legislación colombiana determina que residuo sólido es “cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades bien sean domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final.” Comparar Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Decreto 838 de 2005, sobre Disposición Final de Residuos Sólidos.” Bogotá, 2005.

¹¹ Comparar Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Unicef. “Guía para Elaborar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, 2005”. p. 18

de realizar estudios específicos en la materia. Para 1996, y gracias al apoyo de la OPS/OMS y el Banco Mundial, el Ministerio del Medio Ambiente presentó el documento “Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en Colombia” como resultado del estudio realizado por la OPS concerniente al manejo de los residuos sólidos en el país,¹² detectando cinco aspectos asociados al problema: Inadecuadas prácticas de disposición final; el manejo de estos estaba principalmente ligado a la prestación del servicio domiciliario de aseo; aumento en la generación de residuos y falencias en el aprovechamiento de estos; bajo desarrollo institucional del sector; Poca educación y participación ciudadana en el manejo de residuos sólidos.¹³

Tres años más tarde, el Ministerio del Medio Ambiente reunió esfuerzos con la Procuraduría para la Vigilancia del Ejercicio Diligente y Eficiente de las Funciones Administrativas realizando un diagnóstico a través de una encuesta, aplicada a ciudadanas y ciudadanos de las grandes ciudades y algunos pequeños municipios de Colombia, la cual determinó que tan solo uno de cada cuatro municipios (27%) contaban con una disposición final controlada de los residuos; así mismo, resaltó la carencia de datos precisos de recuperación de vidrio, papel-cartón y plástico.¹⁴

A pesar del fuerte interés en cuanto a las implicaciones ambientales y el papel que juega el manejo de los residuos en la preservación del ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, el progreso en Colombia fue lento en esta materia, revelando ineficiencia en la calidad y cobertura del servicio de aseo. La anterior denuncia se acrecienta y preocupa cuando luego de cuarenta y cinco años de creada la *Empresa Distrital de Aseo*¹⁵, no hay registro alguno sobre la producción de residuos ni mucho menos su impacto ambiental. Esta falta de un instrumento de información, valioso para la toma de decisiones, restringió las posibilidades de prevención y adecuada gestión.

¹² Comparar Ministerio del Medio Ambiente y Departamento Nacional de Planeación. “Política para la Gestión de Residuos”, 1998.

¹³ Ver Convenio IDEAM-UNICEF-CINARA. “Marco Político y Normativo para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia”, 2005. pp. 4-5

¹⁴ Aunque se sabe que en las grandes ciudades y en ciudades intermedias se realizan procesos de recuperación importantes, al ser esta una actividad marginal se dificulta la recolección de datos precisos. Comparar Ministerio del Medio Ambiente. “Memorias del Seminario: Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”, 2004. Documento Electrónico.

¹⁵ La Empresa Distrital de Aseo se creó en 1958 como la entidad encargada de coordinar las acciones necesarias para manejar los residuos generados en Bogotá, dos años más tarde pasaría a ser la Empresa de Servicios Públicos (EDIS).

Tanto a nivel internacional como nacional, este panorama evidenció un interés generalizado: el deseo por proteger y conservar el medio ambiente. Paralelamente, se resaltó el riesgo de las prácticas frecuentes de los ciudadanos frente a los recursos no sólo refiriéndose al impacto ambiental de algunos de nuestros hábitos sino también respecto a los efectos sobre la calidad de vida de los mismos ciudadanos, evidenciando el manejo de los residuos sólidos como uno de los aspectos críticos.

1.2 INSTAURACIÓN DE LA AGENDA NACIONAL

Con el firme propósito de fortalecer la toma de decisiones para prevenir el impacto negativo asociado al manejo inadecuado de los residuos sólidos,¹⁶ se dio inicio al establecimiento de un conjunto de normas en un intento por marcar y formalizar lineamientos de regulación en la materia. Toda esta normatividad formal busca responder las demandas políticas y sociales del medio ambiente, como en el caso de los residuos sólidos, y esto se hizo a través de las políticas públicas. Una política pública designa la existencia de:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y que por medio de acciones son tratados, por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.¹⁷

Como consecuencia de las movilizaciones ambientalistas que tomaron fuerza a nivel internacional, Colombia se vio afectada en tanto que formalizó iniciativas para proteger el medio ambiente. Para 1972, el país suscribe la Declaración de Estocolmo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. Posteriormente, en 1989, hace lo mismo con el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación;¹⁸ así mismo, en 1997,

¹⁶ El impacto ambiental negativo asociado al manejo inadecuado de los residuos sólidos está relacionado con la contaminación de los recursos superficiales, subterráneos y costas marinas; la contaminación atmosférica; la contaminación del suelo; y el impacto sobre el paisaje. Ver “Diagnóstico de la situación de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe”, 1997. p. 102. Documento electrónico.

¹⁷ Ver Roth, André-Noël. *Formulación, Implementación y Evaluación*, 2002. p. 27.

¹⁸ Aprobado por la Ley 253 de 1996. Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

firma el Protocolo de Kyoto. Tres iniciativas internacionales que dieron cuenta de la importancia del Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible.

El país participó activamente en reuniones en torno al tema, destacando la realizada en Río de Janeiro en 1992 reafirmó las cuestiones ambientales y apremió la necesidad de definir, elaborar e implementar procesos que les permitiera cumplir con la obligaciones y compromisos para preservar el medio ambiente, la CNUMAD-92¹⁹ sentó las bases de una serie de acuerdos sobre el cambio climático y constituyó la plataforma de la Agenda 21, que en el Capítulo 21 resalta la importancia e insta algunas medidas para el manejo integral de los RSM²⁰ como parte del desarrollo sostenible,²¹ aclarando que cada país y cada ciudad establecerían sus programas. La anterior meta se reafirmó tanto en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible como en la Declaración del Milenio de la ONU²². Así mismo temas como la preservación, la reducción al mínimo de los desechos y el aumento en cuanto a la reutilización y reciclaje de materiales alternativos hicieron parte de la discusión, identificando la importancia en cuanto a la participación de los gobiernos y todos los interesados en proporcionar asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo.

Retomando la Declaración del Estocolmo, Colombia reconocía la importancia del Medio Ambiente Humano y la necesidad de protegerlo como un deseo de los pueblos y un deber de los gobiernos. En un intento por alcanzar estos objetivos, a nivel nacional se establecieron una serie de leyes: el Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código de los Recursos Naturales²³ que define las normas de preservación ambiental y la Ley 9 de

¹⁹ Comparar Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Cumbre de Río o “Cumbre de la Tierra”. Río de Janeiro, Brasil. 1992

²⁰ Residuos Sólidos Municipales

²¹ La Agenda 21 establece que el manejo de los residuos debe contemplar: a) la minimización de la producción; b) el reciclaje; c) la recolección y el tratamiento; d) la disposición final adecuada

²² Organización de Naciones Unidas

²³ El Decreto 2811 de 1974 señala en el artículo 34: que en el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios, se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de estos desechos en general y en general, de desechos de cualquier clase, se perfeccionarán y desarrollarán nuevos métodos para el tratamiento, recolección, depósito y disposición final de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos no susceptibles de nueva utilización; además estipula en el artículo 35: que no es posible descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios y, en general, desechos que deterioren los suelos o causen daño o molestia a individuos o núcleos humanos; mientras que el artículo 36 establece: que para la disposición o procesamiento final de las basuras se utilizarán, preferiblemente, los medios que permitan

1979 o Código Sanitario Nacional²⁴ que reúne las normas sanitarias relacionadas con la afectación de la salud humana y el medio ambiente. Ambas leyes resaltan la importancia del medio ambiente y su cuidado para el desarrollo y la calidad de vida, distinguiendo la necesidad de condicionar los residuos para tal fin.

Si bien, desde 1970 la importancia sobre el manejo de las *basuras* era vital en la consecución del objetivo principal: proteger el medio ambiente y así asegurar la calidad de vida de los ciudadanos y el *desarrollo sostenible*²⁵ del país, la normatividad nacional apenas desarrollo el contenido en esta cuestión; tan solo hasta 1983, con el Decreto 2104 se definió por primera vez *residuos sólidos*,²⁶ se brindó también tratamiento especial a esta actividad regulando sus actividades y clasificó la prestación del servicio de aseo en dos modalidades: servicio ordinario y servicio especial.²⁷

Así mismo, si bien la Conferencia de Estocolmo (1972) estimuló la creación de ministerios del medio ambiente en todo el mundo, en Colombia no fue sino hasta después del año de 1993 que se crea el Ministerio de Medio Ambiente, hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que una institución asumía la planificación estratégica del sector de *residuos municipales*²⁸ y residuos peligrosos. Con la creación del Ministerio el tema adquiere mayor relevancia puesto que hasta entonces la planificación no existía en forma específica debido al desconocimiento de las necesidades técnicas, físicas, financieras y de recursos humanos, imposibilitando el desarrollo ordenado de sus

evitar el deterioro del ambiente y de la salud humana; reutilizar sus componentes, producir nuevos bienes y restaurar o mejorar los suelos.

²⁴ La Ley 9 de 1979 entre otras, determina y regula descargas y disposición de los residuos sólidos, así como su impacto en la salud de la población.

²⁵ Crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad sin agotar los recursos naturales que sirven de sustento a la actividad económica. Comparar “Programa para la Gestión de Residuos Sólidos Orgánicos para la Ciudad de Bogotá D.C.” Comparar también “Ley 99 de 1993 por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 1993.

²⁶ El Decreto 2104 de 1983 define residuo sólido como: Todo objeto, sustancia o elemento en estado sólido, que se abandona, bota o rechaza. República de Colombia. Ministerio de Salud Pública. Ver Congreso de la República. “Decreto 2104 de 1983”. Bogotá, 1983.

²⁷ El Decreto 2104 de 1983 señala que la modalidad de servicio de aseo ordinario se refiere a las basuras domiciliarias; mientras que el servicio especial son las basuras patológicas, tóxicas, combustibles, inflamables, explosivas, radioactivas y volatizables.

²⁸ Residuo sólido o semisólido proveniente de las actividades urbanas en general. Puede tener origen residencial o doméstico, comercial, institucional, de la pequeña industria o del barrido y limpieza de calles, mercados, áreas públicas y otros. Su gestión es responsabilidad de la municipalidad o de otra autoridad del gobierno.

políticas. Sin embargo, la labor del Ministerio se enfocó en el manejo de los residuos peligrosos e industriales²⁹, descuidando la normatividad en materia del manejo de residuos sólidos municipales.

A finales de los ochenta y durante los noventa se amplió el marco jurídico para una adecuada gestión de residuos sólidos. La Política Nacional en torno al tema radica esencialmente en la Constitución Política³⁰ y el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano; la Ley 99 de 1993 o de Medio Ambiente³¹ y la Ley 142 de 1994 o Régimen para los Servicios Públicos Domiciliarios.³² Estos referentes evidenciaron la importancia de institucionalizar los temas ambientales como un intento por ponerle orden a los temas ambientales por un lado y a instaurar un plan coherente por el otro.

Vale la pena resaltar que estas tres leyes, columna vertebral en lo que se refiere a la prestación del servicio público de aseo, enfocan la regulación de acciones a las entidades o empresas responsables de la actividad, obviando, por decirlo de alguna manera, las acciones cotidianas de los ciudadanos. Lo anterior puede llevar a pensar que al no especificar la responsabilidad que le atañe al ciudadano para que pueda haber una prestación del servicio público satisfactorio este puede encontrar el espacio para entregar la responsabilidad a otros, en este caso las empresas contratadas.

Aunque en la Ley 9 de 1979, artículo 598, se integra la responsabilidad de “toda persona” para velar por el mejoramiento, conservación y recuperación de la salud,

²⁹ Aquel que por sus características infecciosas, tóxicas, explosivas, corrosivas, inflamables, volátiles, combustibles, radioactivas o reactivas puedan causar riesgo a la salud humana o deteriorar la calidad ambiental hasta niveles que causen riesgo a la salud humana. También son residuos peligrosos aquellos que sin serlo en su forma original se transforman en procesos naturales en residuos peligrosos. Así mismo se consideran residuos peligrosos a los envases, empaques y embalajes que hayan estado en contacto con ellos. Este componente de la gestión integral no hace parte del servicio ordinario de aseo a cargo del prestador. Ver Congreso de la República. “Ley 142 de 1994, sobre Servicios Públicos Domiciliarios”. República de Colombia, Bogotá, 1994.

³⁰ Comparar Constitución Política de Colombia. “Artículo 79”; “Artículo 80”; “Artículo 81”; “Artículo 95”; “Artículo 333”; “Artículo 334”. Bogotá, 1991.

³¹ La Ley 99 de 1994 define las directrices de la gestión ambiental nacional, así mismo incluye los diversos actores relacionados con la utilización de recursos y su conservación. Esta Ley se reglamenta mediante los Decretos 948 de 1995; 1728 de 2002 (Título VIII); 838 de 2005 y 1220 de 2005.

³² La ley 142 de 1994 establece los derechos de los usuarios en cuanto a los servicios públicos, en cobertura, calidad y tarifas. Esta Ley es reglamentada por los Decretos 1429 de 1995, 605 de 1996 (deroga al Decreto 2104 de 1983), 849 de 2002 y 838 de 2005. Así mismo fue modificada parcialmente por las Leyes 632 de 2000 y 689 de 2001. Entre tanto, la Ley 142 de 1994 nos lleva a la Ley 80 de 1993, sobre la adjudicación por parte de los municipios o distritos de áreas de servicio exclusivo, sujeto a una verificación previa por la CRA (Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico)

evitando acciones e incumpliendo normas e instrucciones dictadas por las autoridades.³³ Entre tanto la Ley 99 de 1993 orienta los procesos relacionados con los residuos sólidos con el fin de proteger la comunidad, relegando el papel del ciudadano al simple señalamiento en pocas líneas de los principios de la Economía Solidaria o economía al servicio de las personas, la promoción de la cultura ecológica y generación de prácticas que consoliden una corriente vivencial,³⁴ sin darle mayor trascendencia a este asunto. He aquí un ejemplo claro de ambigüedad, mientras las norma buscaba orientar uno procesos específicos bajo unos *principios*, la ley en ningún momento aclara los conceptos, lo que puede dar pie para diferentes interpretaciones a la hora de ser implementada.

En cuanto a la Ley 142 de 1994, la regulación se concentra en la gestión de las entidades prestadoras del servicio, vale la pena resaltar la importancia por promover la participación ciudadana hacia el control de la prestación del servicio³⁵; sin embargo una vez más se deja de lado el efecto de las acciones cotidianas de los ciudadanos y su responsabilidad en las prácticas frente al servicio de aseo.

Para 1994, el Proyecto de Educación Ambiental entra en vigencia con el Decreto 1743³⁶ del mismo año, importantes pasos hacia la incorporación de la educación en los planes, programas y acciones en el mejoramiento de la calidad del ambiente. La educación ambiental tendría como principios rectores la interculturalidad y formación en valores, entre otros. Mediante este proyecto se fijan las medidas para promover la educación ambiental no formal e informal así como los mecanismos de coordinación entre Ministerios de Educación Nacional y Medio Ambiente. Política que por fin resalta no solo el fin sino el medio para cumplir con lo estipulado por el artículo 95 de la

³³ Comparar Congreso de la República. “Ley 9 de 1979, por el cual se dictan medidas sanitarias”. República de Colombia, Bogotá, 1979.

³⁴ Comparar “Ley 99 de 1993.” Artículos 4 y 5.

³⁵ Comparar “Ley 142 de 1994”. Artículo 80.

³⁶ La Ley 99 de 1993 entregó a los Ministerios de Ambiente y Educación lo relativo a la educación ambiental; así mismo la Ley 115 de 1994 en el artículo 5to consagra como uno de los fines de la educación, la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación como lo estipula el Decreto 1743 de 1994. Ver Ministerio de Educación Nacional. “Decreto 1743 de 1994, Por el cual se instituye el Proyecto de Educación Ambiental para todos los niveles de educación formal, se fijan criterios para la promoción de la educación ambiental no formal e informal y se establecen los mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Educación nacional y el Ministerio del Medio Ambiente”. República de Colombia. Bogotá, 1994.

Constitución Política,³⁷ la responsabilidad del ciudadano en la protección y conservación del ambiente. Esta política contribuyó en buena parte a la creación y consolidación de espacios de reflexión, discusión y participación, buscando contribuir a la solución de problemas ambientales. Cambiar conductas problemáticas o tal vez asumir nuevos comportamientos en cuanto al manejo de nuestros residuos evidenciaban la necesidad de un cambio cultural, y para tal fin la educación constituyó una estrategia fundamental para asumir este reto. Así mismo la alianza estratégica entre las dos instituciones, una de educación y la otra de ambiente, indicó la importancia de incorporar la educación cuando de temas ambientales se trata.

1.3 BOGOTÁ D.C: CARACTERIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DISTRITALES EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS

Una de las principales dificultades que enfrentan los grandes centros urbanos es el de Residuos Sólidos; Bogotá con sus casi siete millones de habitantes no es ajena a esta problemática. Gracias a las dinámicas propias de las actividades económicas, industriales y sociales que vive a diario la ciudad, los gobiernos se ven en la necesidad de ajustar sus políticas a los cambios permanentes a los que se ven enfrentados, debido en gran parte a los cambios poblacionales y los límites que impone el territorio.

Retomando los hallazgos de 1996, fruto de las investigaciones impulsadas por el Ministerio del Medio Ambiente el “Análisis Sectorial de Residuos Sólidos en Colombia” mencionado anteriormente, el Ministerio determinó la necesidad de impulsar una política nacional que aliviara la situación encontrada. En 1998 el Ministerio presentó ante el Consejo Nacional Ambiental la “Política para la Gestión Integral de Residuos” cuyo objetivo fundamental es

Impedir o minimizar de la manera más eficiente, los riesgos para los seres humanos y el medio ambiente que ocasionan los residuos sólidos y peligrosos, y en especial minimizar la cantidad o

³⁷ Comparar Constitución Política de Colombia. Artículo 95: La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional (...) El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades (...) Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

la peligrosidad de los que llegan a los sitios de disposición final, contribuyendo a la protección ambiental eficaz y al crecimiento económico.³⁸

Tanto los estudios nacionales como los internacionales indicaban cómo las dinámicas propias de las grandes ciudades generaban retos importantes que debían ser resueltos bajo parámetros propios y muchas veces exclusivos, permanentemente ligados a la vida urbana, su contexto e interacción característica. Para el caso de Bogotá, que cuenta con cerca de 7 millones de habitantes³⁹, la ciudad se ha convertido en productor de grandes cantidades de residuos sólidos no sólo como consecuencia del crecimiento urbano⁴⁰ sino principalmente gracias al desarrollo industrial y comercial, la mejora en los medios de transporte e infraestructura y la prestación de servicios.⁴¹

Cabe resaltar que debido a que el crecimiento urbano en Bogotá no se ha dado de forma ordenada y no ha sido producto de una planificación que tenga en cuenta el territorio, las necesidades de este crecimiento y las demandas de la población; temas como un medio ambiente habitable y sustentable, una infraestructura acorde a las necesidades de la ciudad y de la ciudadanía quedaron de lado, por lo tanto se ha priorizado la revisión de los sistemas de planificación urbana. Consecuencia de esto la ciudad enfrentó grandes desafíos expresados en el deterioro que afrontaba la capital y que puso en jaque la preservación ambiental y la calidad de vida de sus ciudadanos, demandando, entre otras cosas, coordinación de acciones en la prestación de servicios públicos.

La academia por su parte lideró en gran medida los movimientos ambientalista en la capital, organizando en 1973 el Primer seminario sobre “Ecología y urbanización urbana” en donde se realizó un balance de los principales problemas ecológicos de la ciudad.⁴² Así mismo, paralelo a la definición del Plan General de Desarrollo Urbano de

³⁸ Ver Ministerio del Medio Ambiente. “Memorias del Seminario “Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”, 2001. Documento Electrónico.

³⁹ El Censo General realizado por el Departamento Nacional de Estadística-DANE en el año 2005, indicó que la población en Bogotá era de 6.778.691 habitantes.

⁴⁰ Mientras que a principios de los 70 Bogotá contaba con 2.861.913 de habitantes, 40 años después se acerca a los 8 millones según cifras entregadas por el DANE.

⁴¹ Comparar Parrado, César. “La Planificación Territorial Teorías Aplicadas”. En *Metodología para la Ordenación del Territorio bajo el Prisma de Sostenibilidad (Estudio de su Aplicación en la Ciudad de Bogotá D.C.)*, 2001. p. 183

⁴² Algunas de las conclusiones del seminario son: 31% del territorio de área de influencia de la ciudad está degradado (ante esto se sugiere reestablecer el **equilibrio** ecológico a través de reforestación) problemas

1974 se realizaron diversos estudios sobre el desarrollo de Bogotá y los impactos en la región circundante.⁴³ Gracias a estos esfuerzos, los años setenta cimentaron ideas tan importantes como el riesgo del uso indiscriminado de los recursos naturales y la importancia de conservar las características ambientales de la ciudad como patrimonio de esta.⁴⁴

Así mismo, los estudios realizados para Latinoamérica en el 2001, y para Colombia en el 2005, citados previamente en este capítulo, encontramos que independientemente del año en el que se realizaron las investigaciones, la generación de residuos sólidos en el país es proporcional a nuestra población. Es decir, que comparando Colombia con el resto de países latinoamericanos estudiados éste no produce ni más ni menos que los demás. Aunque en principio lo anterior podría significar un escenario no tan malo, el estudio del Ministerio del Medio Ambiente indicó que prácticamente todas las basuras del país provienen de las grandes ciudades. Al darle una mirada a Bogotá, si comparamos los datos del estudio de la Procuraduría y los Informes de las Interventorías, en el 2005 los bogotanos generaban 5.301 toneladas diarias de residuos;⁴⁵ es decir que si bien Bogotá concentra el 23% de la población colombiana su población genera alrededor del 28% del total de los residuos sólidos del país. Por lo tanto prestarle la debida atención al tema es significativo tanto para la ciudad como para el país.

Debido a la dificultad que en temas de control y manejo de basuras estaba enfrentando la ciudad, el Distrito presentó iniciativas que permitieran hacerle frente a esta problemática de forma específica, teniendo en cuenta las dinámicas propias de la ciudad pero siempre buscando estar en concordancia con lo trazado para el territorio

en el manejo de los recursos hidrológicos; problemas de la vivienda y sus densidades, en particular la construcción sobre terrenos de óptima calidad para la agricultura, y en zonas clasificadas como zonas verdes, inundables y no edificables; contaminación del agua, aire e inadecuado manejo de residuos sólidos. Comparar Castro. "Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000". p. 55

⁴³ Comparar Castro. "Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000". p. 56

⁴⁴ Comparar Castro. "Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000". pp. 55-56

⁴⁵ Comparar Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP. "Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C- Enero-Diciembre 2005", 2006.

nacional. La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo decreta la autonomía de sus funciones en materia de planificación garantizando coordinación de sus actividades en relación con las demás instancias territoriales. En lo que respecta a la planificación y solución de los temas relacionados con el saneamiento básico, la Ley 136 de 1994 facultaría al distrito esta tarea. Para 1997, la Ley 388, Ley de Ordenamiento Territorial, fijaría aspectos como la ubicación de infraestructuras y equipamientos de servicios públicos.⁴⁶ Leyes que le permitieron al Distrito establecer según sus necesidades los márgenes de maniobra para planificar e implementar iniciativas creadas específicamente para las necesidades de la ciudad y sus ciudadanos, claramente Bogotá como urbe funciona y presenta diferentes dinámicas y tiene diferentes necesidades que el resto de ciudades.

A finales de la década de los años noventa, el país atravesaba por una crisis ambiental en gran parte ocasionada por el manejo inadecuado de los residuos sólidos, motivo por el cual se instauró el Plan Nacional para el Impulso de la Política de Residuos como parte esencial de la Política Nacional para la Gestión de los Residuos Sólidos. El propósito del plan consistió en facilitar la aplicación, el desarrollo y posterior seguimiento de procesos de cambio cultural, técnicos, económicos, operativos y de manejo.⁴⁷ Gracias al establecimiento de esta política se logró determinar mecanismos básicos y directrices de gestión de los residuos. Es decir, que el Distrito ya contaba con un marco de referencia que le permitiera reducir la incertidumbre en la planeación de sus políticas locales.

Con el propósito de armonizar la gestión integral de residuos sólidos ordinarios y reglamentar el servicio público de aseo, el Decreto 1713 del 2002 estableció lineamientos en lo que se refiere a calidad y características en todas las etapas de la prestación del servicio: almacenamiento, recolección, transporte, barrido y limpieza de áreas públicas,

⁴⁶ Entre los sistemas de servicios públicos encontramos el de saneamiento básico que contiene la recolección, tratamiento y disposición de residuos determinando la obligación que existe en mejorarlos puesto que son determinantes en las condiciones de vida de los ciudadanos, mayores niveles de competitividad y crecimiento ordenado de la ciudad. Comparar Congreso de la República. “Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia. Bogotá, 1997.

⁴⁷ Comparar Ministerio del Medio Ambiente. “Memorias del Seminario: Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”, 2001. Documento Electrónico.

estaciones de transferencia, sistemas de aprovechamiento de residuos y disposición final. Este decreto fijaría por primera vez la obligación para que los municipios y distritos elaboraran y mantuvieran actualizado un Plan para la Gestión Integral de Residuos Sólidos⁴⁸-PGIRS- en su territorio. Para que los municipios pudieran cumplir con la realización y actualización de sus Planes debían poner en marcha la construcción de bases de datos e información precisa que les permitiera hacer seguimiento a la gestión, importante ordenanza para poder evaluar el impacto de cualquier política pública. Es así como para el 2003 Bogotá adopta el Plan de Gestión Ambiental Distrital- PGA, contemplado a 10 años.⁴⁹ Posteriormente, en 2004 el Distrito adopta e implementa el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos –PGIRS buscando orientar sus acciones hacia todo lo referente con los residuos sólidos. Esta diferenciación entre los PGA y los PGIRS permitiría hacerle frente al manejo de los residuos sólidos de acuerdo a su especificidad, se evidenció la importancia de priorizar en esta problemática abriendo las puertas a la planeación, implementación y evaluación exclusivamente en este sector. Esta medida fue muy importante ya que si se hubiera seguido trabajando únicamente con el PGA muy posiblemente debido a la multiplicidad de conceptos y escenarios presentes cuando se habla Medio Ambiente, hubiera habido descoordinación entre la multiplicidad de actores involucrados en la gestión.

Con el fin de darle cumplimiento y concordancia a las metas establecidas el Gobierno Distrital formula y establece 17 planes maestros para diferentes temas prioritarios para el ordenamiento de la ciudad. Aunque todos los planes maestros manejan como eje transversal de acción lo referente a lo ambiental, uno de ellos gira exclusivamente en torno a este tema. Por lo tanto se adopto el Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos⁵⁰ para Bogotá y la Región –PMIRS- busca la disminución de la generación de residuos sólidos, su aprovechamiento y su adecuado

⁴⁸ Así mismo establece plazos para la elaboración de los Planes, su adopción, una metodología básica para su formulación; establece también jurisdicción a las autoridades ambientales competentes para hacerles control y seguimiento.

⁴⁹ El Plan de Gestión Ambiental Distrital se desarrolló de acuerdo al Sistema Ambiental del Distrito Capital –SIAC.

⁵⁰ Comparar Unidad Administrativa Ejecutiva de Servicios Públicos. “Decreto Distrital 312 de 2006 Por medio del cual se adopta el Plan Maestro para el Manejo Integral de Residuos Sólidos –PMIRS”. Bogotá, 2006.

manejo en las fases de recolección, transporte y disposición final con el propósito de evitar y atenuar efectos negativos al ambiente y los ciudadanos, proyectado al 2019. Uno de los problemas cuando se habla de residuos sólidos es la dificultad para definir los actores responsables de darle cumplimiento a cada uno de los objetivos en las diferentes fases del ciclo de vida de los residuos, se tiende a generalizar que el servicio de aseo es uno solo y por lo tanto los responsables son unos solos. Si ubicamos esta situación en el marco de sostenibilidad ambiental las acciones van dirigidas a controlar el trabajo de los contratistas (responsables principalmente de la recolección, limpieza de calles y disposición final) lo que al final se traduce en soluciones parciales puesto que no se le presta la debida atención al papel del ciudadano en fases tan importantes como la generación, clasificación, separación, aprovechamiento y presentación de estos.

Un número importante de normas en lo que respecta a los residuos sólidos de la capital han sido expedidos por el Gobierno Distrital. Muchos de estos están enfocados en la formación del ciudadano y de una nueva cultura en lo referido al manejo de residuos. El Código Distrital de Policía de Bogotá D.C.⁵¹ es buen ejemplo de reglamentación de derechos y libertades ciudadanas en aspectos como la ocupación indebida del espacio público construido por disposición de residuos sólidos, desechos, escombros; así mismo marca condiciones para la separación y el reciclaje. Entre tanto el Código establece disposiciones correctivas de presentarse comportamientos contrarios en esta materia a la convivencia ciudadana.⁵² Sin embargo este código no ha sido socializado y por lo tanto los ciudadanos desconocen sus alcances.

Buena parte de las políticas públicas nacionales corroboraban la necesidad de lograr una mayor vinculación ciudadana a la cultura de minimizar la generación de residuos, una cultura de la minimización y separación en la fuente de los residuos. La política pública evidenciaba la importancia en lo cultural, donde principalmente se buscaba modificar comportamientos individuales y colectivos de manejo de residuos incentivando el reuso, la separación en la fuente y desestimar el uso de materiales de

⁵¹ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 79 de 2003 ó Código Distrital de Policía de Bogotá D.C”. Bogotá, 2003.

⁵² Como referente nacional encontramos como medidas correctivas a los comportamientos contrarios a las disposiciones normativas la Ley 491 de 1999, Ley Penal de Protección al Medio ambiente y de creación del seguro ecológico, mecanismo que buscaba cubrir los perjuicios económicos cuantificables, a personas determinadas como parte o como consecuencia de daños al ambiente y a los recursos naturales.

difícil aprovechamiento. Para ello buscaron incorporar la cultura ciudadana como estrategia de cambio en las actitudes cotidianas frente al manejo de los residuos. Desde la Política Nacional de Producción más limpia del Ministerio del Medio Ambiente en el 97, pasando por la Política para la Gestión Integral de Residuos hasta los Lineamientos de una Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental en 1998 expusieron el papel del ciudadano, la educación y la transformación cultural de las sociedades como determinante en la buena gestión y consecución de metas en lo que se refiere al manejo adecuado de residuos.

Si bien la Política para la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental buscó que el ciudadano se involucrara de manera consciente y responsable tanto en la protección de sus derechos como en el cumplimiento de sus deberes ambientales, solo hasta el 2002 se instauró una política nacional que proporcionara un marco conceptual y metodológico básico que orientara las acciones de los ciudadanos. Mediante la Política Nacional de Educación Ambiental se apostó por la fórmula educación-ambiente para fortalecer los procesos participativos enfocándose en la consecución de una cultura responsable frente al ambiente.

Como señalé anteriormente, la ciudad cuenta principalmente con dos herramientas específicas de planificación, ejecución, control, evaluación y mejoramiento de las acciones como lo son el Plan de Gestión Ambiental Distrital⁵³ y el Plan Maestro para el Manejo Integral de los Residuos Sólidos, los cuales a su vez promueven iniciativas de cambio cultural y destacan el componente social, cultural, educativo y comunicativo, en concordancia con las políticas nacionales. Esta diferenciación entre los dos planes es importante puesto que las dinámicas entre uno y otro son muy diferentes a pesar de ser los dos políticas ambientales.

En este punto vale la pena resaltar el importante avance que la puesta en marcha del PGA trajo a la ciudad. Gracias a esta norma que define y orienta la Gestión Ambiental en Bogotá a partir del 2001, identificó entre sus marcos de referencia el importante papel que juegan las organizaciones empresariales, privadas, comunitarias y de la población en esta tarea, es decir que adjudica el éxito del programa en la

⁵³ Reformado por el Decreto 456 de 2008.

corresponsabilidad entre los diferentes actores identificados. Con la integración de la población como referente estructural en los objetivos y estrategias de la política se evidencia la importancia de las percepciones y hábitos de los ciudadanos, esto con el fin de favorecer el encuentro e intercambio constructivo entre los diferentes actores del plan que busca así mismo extender a todos ellos la inclusión en las decisiones, responsabilidades y beneficios.⁵⁴

En lo que respecta a la promoción y fortalecimiento de una cultura ambiental, Bogotá ha puesto en marcha acciones específicas con este fin. Con la instauración del Sistema Ambiental del Distrito Capital –SIAC⁵⁵ se promovió la apropiación de procesos de Educación Ambiental; para este proceso se creó el Comité Técnico Interinstitucional de Educación Ambiental –CIDEA⁵⁶ que buscó impulsar los Proyectos Ambientales Escolares –PRAE y los Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental –PROCEDA⁵⁷ estrategias de acción que implementa la ciudad en materia de Educación Ambiental.⁵⁸

Para el 2007, la Secretaría de Ambiente y Educación del Distrito formuló e implementó la Política Pública Distrital de Educación Ambiental (PPDEA),⁵⁹ instrumento que a partir del reconocimiento de procesos y relaciones territoriales, históricas, simbólicas y socioculturales, desde las cuales, se contextualizan las situaciones ambientales conflictivas y las acciones pertinentes se busca construir una nueva ética ambiental en la ciudad.⁶⁰ Mediante tres ejes: gestión sistémica, generación de

⁵⁴ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. Plan de Gestión Ambiental del Distrito Capital, 2008. Documento Electrónico.

⁵⁵ Comparar Concejo de Bogotá. “Decreto 322 de 1994: Conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que deberán orientar las acciones que realice el Gobierno en materia de planificación de desarrollo regional, urbano y rural y el control ambiental y sanitario, educación y cultura ciudadana en Bogotá suscrito mediante el Acuerdo Distrital 19 de 1996”. Bogotá, 1994. Ver también Acuerdo 61 de 2002.

⁵⁶ Creado a partir del Decreto 1743 de 1994. Esta iniciativa se caracteriza por la participación e inclusión de diferentes actores que se encuentren comprometidos con los temas ambientales aportando conceptos, metodologías y experiencias.

⁵⁷ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá “Ley 115 de 1994, Ley General de Educación”. Bogotá, 1994. Estos proyectos son liderados por grupos y organizaciones de la sociedad civil que buscan resolver de manera conjunta los problemas ambientales locales.

⁵⁸ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.”, 2010. p. 174

⁵⁹ Comparar Decreto 617 de 2007

⁶⁰ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 175

conocimiento y corresponsabilidad ciudadana se estructura la política, abordada bajo cuatro estrategias⁶¹, diez programas⁶² y 46 líneas de acción.⁶³

La PPDEA identifica como, si bien existen muchos recursos y actores en materia de gestión y educación ambiental la desarticulación en las diferentes acciones no ha permitido materializar de forma efectiva las iniciativas, de ahí que la política busque mediante la estrategia de Educación Ambiental Sistémica fundar la Gestión Sistémica.⁶⁴ Así mismo, impulsar la investigación y sistematización de experiencias y promoción brinda la oportunidad no solo de generar conocimiento sino que al sistematizar los resultados se puede establecer un instrumento que permita comparar, analizar y evaluar la implementación de los programas. Entre tanto, enfocarse hacia la reflexión y control social por parte del ciudadano como estrategia de corresponsabilidad ciudadana acierta en la oportunidad de implementar mecanismos orientados a comprender la importancia que radica en la interdependencia de actividades humanas, el manejo de sus residuos y el impacto de estos en la naturaleza.

La administración distrital ha buscado implementar programas que le hagan frente a los diferentes ciclos de vida de los residuos sólidos orgánicos,⁶⁵ uno de estos se refiere al aprovechamiento de los residuos que se producen. Un buen número de normas se han dictado en cuanto al reciclaje, Decretos como el 551 de 1995 y el 400 de 2004, así como los Acuerdos 114 de 2003 y 287 de 2007 impulsan a las entidades distritales a formarse en el manejo adecuado y aprovechamiento eficiente de los residuos

⁶¹ Cuatro Estrategias: Educación ambiental sistémica, participación y descentralización, investigación y sistematización de experiencias y promoción, reflexión y control social. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 176

⁶² Diez Programas: Administración Distrital y ética con el ambiente, Educación Ambiental Amable, Eficiente y Eficaz, Bogotá rural y urbana: una sola ciudad, En Bogotá todos somos arte y parte, Bogotá nos cuida y la cuidamos, Aprender a ser en nuestra ciudad, Educación Ambiental territorializada, Formación Ambiental, Bogotá ciudad comprometida con su ambiente y Bogotá Ambiental y Comunicativa. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 176

⁶³ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 176

⁶⁴ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 176

⁶⁵ El Programa de Gestión de los Residuos Sólidos Orgánicos define siete ciclos de vida de los Residuos Sólidos Orgánicos: Generación, Almacenamiento, Clasificación/ aprovechamiento, Presentación, Recolección, Transporte, Disposición final. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 152

sólidos. Para darle cumplimiento a la normatividad desde el 2004, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP, desarrolló el Programa Distrital de Reciclaje –PDR que a partir de la concienciación colectiva de la importancia en el manejo adecuado de los residuos sólidos, la disminución en la generación de los mismos y el valor social, ambiental y económico de separar en la fuente, rechazar, reutilizar, reducir y reciclar busca promover una cultura ambiental con el fin de lograr que la ciudad aproveche los residuos sólidos que produce.⁶⁶

En este punto vale resaltar como sumado a la llegada tardía de una institución encargado de liderar a nivel nacional la planificación del sector de residuos y a la falta de un instrumento de medición, la implementación de las políticas públicas y los diversos programas se han tenido que enfrentar a otro problema derivado de la misma normatividad. Tan solo hasta el 2000 la Ley 632⁶⁷ se estableció una diferencia entre servicio de aseo y servicio domiciliario de aseo⁶⁸, así mismo se introduce por primera vez el concepto de reciclaje en materia de servicios públicos. Entre tanto, definiciones tan elementales y determinantes para la implementación de la política pública como lo es la de los residuos sólidos llegó con el Decreto 838 de 2005 el cual estableció que residuo sólido se refiere a:

“Cualquier objeto, material, sustancia o elemento sólido resultante del consumo o uso de un bien en actividades bien sean domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es

⁶⁶ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 179-180

⁶⁷ La Ley 632 de 2000 modificó parcialmente la Ley 142 y 143 de 1994; la Ley 223 de 1995 y la Ley 286 de 1996.

⁶⁸ Debido a la inclusión del servicio de corte de césped y poda de árboles en vías públicas como parte del Servicio Público de Aseo, se estableció que Servicio de Aseo correspondía a “el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos. Igualmente incluye, entre otras, las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, de lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento.” En cuanto a el servicio de Aseo Domiciliario la ley establece que corresponde a “actividades de recolección, transferencia y transporte de residuos generados por usuarios residenciales y pequeños productores.” Ver Congreso de la República. “Ley 632 de 2000 por lo cual se establece una diferencia entre servicio de aseo y servicio domiciliario de aseo”. Bogotá, 2000.

susceptible de aprovechamiento o transformación en un nuevo bien, con valor económico o de disposición final”⁶⁹.

Otro problema de definición se evidencia en la fase de generación de residuos sólidos orgánicos que determina que el generador es aquella persona que produce residuos sólidos y es usuario del servicio,⁷⁰ definido solo hace 8 años. Esto dificultó el establecimiento de actividades particulares de separación en la fuente y alternativas específicas de aprovechamiento que tuvieran en cuenta tanto el tipo de generador como el de residuo generado. La falta de coherencia, carencia de conceptos específicos y muchas veces, la multiplicidad de nociones que buscaban abarcar todo lo referente a los residuos, terminaron por limitar la toma de decisiones y afectar la congruencia de las acciones.

Esta plataforma legislativa, importante y diversa, logró consolidar una normativa importante tanto a nivel nacional como distrital en materia de recolección de residuos sólidos y el manejo adecuado de éstos. Así mismo, la inserción en la legislación que tienen los comportamientos ciudadanos en la implementación de las políticas públicas cuando de residuos sólidos se trata, se evidencian en las políticas, programas, acciones y debates puestos en marcha en la última década.

A través de los años las políticas públicas dieron un importante paso: identificar qué cuando se habla de transformar comportamientos ciudadanos problemáticos es indispensable involucrar tanto a la sociedad civil como al Estado. Comportamientos tales como el manejo adecuado de los residuos sólidos en la ciudad no se modifican enfocándose exclusivamente en el tema legal sino que se identifica la necesidad de armonizar la cultura y los comportamientos individuales con las bases legales que buscan regular este comportamiento. Lo anterior evidencia la necesidad de darle una mirada más a fondo a determinar en qué medida la política pública incide en el comportamiento ciudadano, y cómo estos ciudadanos interiorizan e interpretan estas políticas públicas, tema que se desarrollara en el siguiente capítulo.

⁶⁹ Ver “Decreto 838 de 2005”.

⁷⁰ Comparar Ministerio de Medio Ambiente. “Decreto 1713 de 2002 Reglamenta los tipos de servicio de Aseo y exige la adopción de planes de gestión integral de residuos sólidos -PGIRS-.” Bogotá, 2002.

2. DE LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA AL CAMBIO SOCIAL Y CULTURAL

El capítulo anterior nos muestra un amplio panorama normativo que busca regular las diferentes actividades ciudadanas en relación con el cuidado del medio ambiente. En cuanto al abordaje de los residuos sólidos en Colombia y su capital, pudimos observar cómo a través del tiempo se evidencia la necesidad de pasar del campo eminentemente científico, tecnológico y legal a uno que abarque la relación entre cultura y manejo adecuado de residuos sólidos. No obstante, sin importar cuantas medidas hayan sido decretadas frente al tema aparentemente estamos ante la ruptura entre normas y comportamientos, hábitos y actitudes de los ciudadanos.

Si bien el análisis de la implementación de la política pública se enfoca paralelamente y de forma conjunta en las características sociales y políticas, incluyendo cada una de las normas establecidas, existe un espacio que demanda el debido análisis y que corresponde a lo que se estipula y lo que finalmente se hace. Hace ya varios años se ha venido alertando a los ciudadanos y sus representantes políticos sobre el impacto negativo que conlleva las prácticas inadecuadas de los residuos sólidos.⁷¹ Diversos estudios evidencian que la promoción de los mensajes de alerta y de beneficios ambientales⁷² han sido del conocimiento de la población en general, investigaciones que serán analizadas a lo largo de este capítulo con el propósito de indagar el papel que juegan los conocimientos, valores, percepciones y disposiciones cuando se habla de cuestiones ambientales, en este caso el manejo de residuos sólidos.

⁷¹ Entre los impactos negativos que puede generar el manejo inadecuado de los residuos sólidos encontramos: contaminación del agua, contaminación de las personas que toman de esta agua; generación de gases, humos y polvos que contribuyen a la contaminación atmosférica; contaminación de suelos si estos se dejan por largo tiempo; problemas paisajísticos y visuales negativos; riesgos de accidentes, tales como derrumbes o explosiones por la producción de gases y malos olores, por nombrar algunos. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” pp. 153-154

⁷² Entre los beneficios por manejar adecuadamente los residuos sólidos encontramos: la conservación y recuperación de los recursos. Gestionar adecuadamente la recuperación de recursos a través del reciclaje o reutilización de residuos puede proveer nuevas materias primas. Así mismo, la gestión de los residuos permitiría recuperar áreas de escaso valor y usarlas en actividades para el disfrute. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” pp. 154-155

2.1 EL SERVICIO DE ASEO EN BOGOTÁ Y LA OTORGACIÓN DE RESPONSABILIDADES

Bogotá constituye un escenario particular caracterizado por las dinámicas propias que tienen las grandes urbes en el mundo. La alta densidad de población,⁷³ el crecimiento de las actividades de producción y el aumento poblacional enfrenta permanentemente a las administraciones y habitantes de la ciudad a grandes retos ambientales que repercuten, en principio, en su salud y calidad de vida. Necesariamente cada una de las personas que habitan la ciudad debe consumir para vivir y como resultado de sus rutinas diarias y actividades económicas se generan los residuos sólidos. Frente a situaciones tan inevitables como el crecimiento poblacional, y más aún el consumo humano, lo más sensato podría ser impulsar prácticas que permitan reflexionar sobre la forma como habitualmente consumimos y el manejo que le damos a todo aquello que utilizamos con el fin de aprovecharlos, sacarles el mayor beneficio y evitar el detrimento de nuestra calidad de vida. Así mismo, impulsar la reflexión sobre componentes como los valores, la percepción de los impactos negativos que tienen los residuos sólidos cuando no se hace un uso adecuado de ellos y por supuesto las normas sociales que existen frente a las prácticas de aprovechamiento que muchas veces son confusas y otras poco promovidas. En ambos casos puede realizarse un trabajo de sensibilización directa con los usuarios sobre el significado de sus prácticas y la valoración de sus hábitos, por ejemplo.

De acuerdo con el Programa de Gestión de Residuos Sólidos Orgánicos para Bogotá los residuos sólidos orgánicos poseen un ciclo de vida diferenciado en siete fases⁷⁴ debido a que el comportamiento de estos no es igual durante todo el proceso. Diferenciar las etapas permite intervenir de forma concreta y de acuerdo a la especificidad de cada uno de los escenarios⁷⁵ permitiendo distinguir los actores

⁷³ Bogotá concentra 99% de su población en el 25% del área total distrital. Comparar Secretaria Distrital de Hacienda. “Análisis del Gasto Público Ambiental en el Distrito Capital 1998-2007”. Bogotá, 2007. p. 9

⁷⁴ El Programa Gestión de Residuos Sólidos Orgánicos para Bogotá identifica siete fases en el ciclo de vida de los residuos sólidos orgánicos: Generación; Almacenamiento; Clasificación/ aprovechamiento; Presentación; Recolección; Transporte; Disposición final. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 152

⁷⁵ Vale la pena resaltar que los programas de acción contemplan todo el proceso dentro de un marco de acción integrado y coordinado.

involucrados. Según datos de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos –UESP, el promedio de residuos sólidos⁷⁶ dispuestos en el Relleno Sanitario Doña Juana entre 2004 y 2008 proviene en un 68% de la recolección domiciliaria, seguido de lejos por la recolección de escombros que registra un promedio del 12% en el mismo periodo y 10% por parte de los grandes generadores.⁷⁷ La importante cifra registrada en la recolección domiciliaria convierte en prioridad dirigir la atención hacia el aprovechamiento de este tipo de residuos, más aún cuando se estima que por lo menos el 64% son residuos orgánicos potencialmente reciclables.⁷⁸

Al indagar sobre los actores involucrados en el ciclo de vida de los residuos de tipo domiciliario las fases de generación⁷⁹, almacenamiento⁸⁰, clasificación/⁸¹ aprovechamiento⁸² y presentación⁸³ evidencian el importante papel que juegan las prácticas de los ciudadanos independientemente de su actividad económica. En todas las fases el ciudadano realiza esta tarea directamente, aunque en la fase de presentación puede ser un poco más difuso su protagonismo ya que en muchos domicilios en esta fase hay alguien encargado. Aunque las etapas de recolección, transporte y disposición

⁷⁶ Los residuos sólidos se refieren a “todo tipo de material, orgánico o inorgánico, y de naturaleza compacta, que ha sido desechado luego de consumir su parte vital”. Los residuos sólidos se pueden dividir en dos grandes grupos: residuos orgánicos y residuos inorgánicos. Los residuos orgánicos son “todo tipo de residuo, originado a partir de un ser compuesto de órganos naturales;” mientras los residuos inorgánicos son “todo tipo de residuo sólido, originado a partir de un objeto artificial creado por el hombre.” Comparar Congreso de la República. “Ley 1259 de 2008 Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones”. Bogotá, 2008.

⁷⁷ Comparar Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C.- Enero-Diciembre 2005”. 2005, 2006, 2007, 2008. Ver Anexo 1

⁷⁸ Comparar Castro. “Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000”. p. 45

⁷⁹ La generación de residuos orgánicos de una población, son la consecuencia natural de su actividad económica y su diario vivir. Para ello el Decreto 1713 de 2002 diferencia entre productor y generador, definiendo al último como la persona que produce residuos sólidos y es usuario del servicio. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C. Bogotá.” p. 156

⁸⁰ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” pp. 156-157

⁸¹ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p.157

⁸² Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p.157

⁸³ Ver Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 158

son igualmente importantes para garantizar el éxito de cualquier plan enfocado en la gestión efectiva de residuos, los compromisos recaen especialmente en los actores designados por contratación⁸⁴ quienes se encargan de recolectar la basura y llevarlas al lugar designado de disposición final. En estas fases, desde que pasa el camión de recolección hasta que llegan al sitio de disposición final, el ciudadano se *desentiende* de los residuos. Gracias a la contratación del servicio de aseo los ciudadanos *entregan* su responsabilidad frente a sus residuos a la empresa contratada.

Sin embargo, las empresas encargadas de la recolección y disposición final tienen la obligación de entregar la cantidad de residuos recolectados. Por lo anterior, es vital examinar el trasfondo de las cifras entregadas por parte de los Consorcios, las Interventorias y la UAESP pues si bien las cifras de residuos nos permiten percibir un fenómeno susceptible a mejorar y donde priorizar y focalizar las acciones de cambio de prácticas sociales, los trabajos cualitativos, como encuestas y sondeos, permiten detallar la situación respondiendo a los cuestionamientos que frente a este se hayan planteado. Dicho de otra manera, mientras las cifras nos alertan sobre un problema, el análisis cualitativo basado en experiencias, percepciones y actitudes nos permite comprender el por qué suceden para plantear alternativas de solución.

2.2 ACCIÓN PÚBLICA: MÁS ALLÁ DEL CONTROL LEGAL

Durante la primera administración Mockus (1995/97), la alcaldía de Bogotá enfatizó que el problema de las políticas públicas que presentaba la ciudad se debía a la ruptura entre los hábitos de los ciudadanos frente a las normas formales (leyes escritas) encargadas de regular las diferentes acciones ciudadanas. En la medida en que se establezcan reglas mínimas que permitan la relación armónica entre el ciudadano y el entorno, aumentará las posibilidades de establecer cambios de comportamiento.

⁸⁴ Con la resolución 113 y 114 de 2003 se adopta el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera, y el Reglamento Técnico operativo para la concesión del servicio de aseo, iniciando actividades en el año 2004. Se firmó contrato de concesión con cuatro consorcios: Aseo Capital, Ciudad Limpia, Corpoaseo y Lime. Desde 1993, mediante el Acuerdo 41, el servicio de recolección, barrido y limpieza funciona bajo esquemas de concesión con empresas especializadas.

En este orden de ideas, es necesario definir el concepto de cultura ciudadana sobre el cual giraron las acciones de gobierno de la época. Según un texto inédito de Mockus, Cultura Ciudadana se puede entender como aquel enfoque que busca “armonizar ley, moral y cultura. Esto es aumentar la aprobación moral y cultural a las obligaciones legales y reducir la aprobación cultural y moral a las acciones ilegales”⁸⁵ Para Mockus, la innovación clave de cultura ciudadana consistió en asumir que un gobierno local puede, con el fin de cambiar o consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación.⁸⁶

Por lo tanto, desencadenar y coordinar acciones públicas y privadas que incidieran directamente sobre la manera como los ciudadanos perciben, reconocen y utilizan los entornos sociales y urbanos, y cómo se relacionan ellos en cada entorno,⁸⁷ significó valorar e impulsar mecanismos alternos que reforzaran los tres sistemas reguladores de tal manera que se promoviera un cambio cultural a favor del respeto de los bienes públicos.

Lo anterior se cimienta en la armonización (también en la tensión) entre tres sistemas de regulación de nuestros comportamientos. El sistema legal, materializado en las normas y en los aparatos de coerción del Estado, jueces y policía y frente a las cuales el ciudadano puede cumplirlas por placer (admiración a la ley) o por obligación (temor a ser castigado).⁸⁸ El sistema moral, en términos de autocontrol, que nace del convencimiento íntimo sobre los perjuicios o beneficios de nuestras prácticas o actitudes, reflejándose en el cumplimiento por el placer por cumplir con la propia conciencia o temor a la culpa; y el sistema cultural o regulación social, manifestado en la capacidad crítica o censura a las actitudes negativas y el aplauso y estímulo a los comportamientos positivos⁸⁹ y que se refleja en el reconocimiento y/o la vergüenza.

⁸⁵ Ver Mockus, Antanas. *Los Sentidos de Cultura Ciudadana*. Bogotá, 2007.

⁸⁶ Comparar Mockus, Antanas (et Al), “Guía Práctica de Cultura Ciudadana,” PNUD- Universidad Nacional de Colombia. Documento Inédito.

⁸⁷ Comparar Londoño, Rocío. “De la Cortesía a la Cultura Ciudadana.” En *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. 2009. p. 166

⁸⁸ Comparar Patiño, Otty. “La Cultura Ciudadana, una discusión abierta.” En *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. p. 183

⁸⁹ Comparar Patiño. “La Cultura Ciudadana, una discusión abierta..” p. 183

Entre tanto, la segunda administración Mockus (2001/03) plantearía como objetivo de cultura ciudadana: aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley⁹⁰, fortaleciendo la importancia de promover y armonizar los tres sistemas de regulación⁹¹ en y desde la ciudadanía con el objetivo de aumentar la convivencia entre ciudadanos. La invitación entonces continuó siendo prestarle la atención que merece a la vida social, porque para qué esta sea posible, cultura⁹² y moral tienen que seguir llenando funciones reguladoras que no podría cumplir sola la ley, ley que ofrece reglas comunes posibilitando la coexistencia de diversas tradiciones culturales.⁹³

Sin embargo, transformar comportamientos y hábitos no depende exclusivamente del deseo de un gobernante o las iniciativas de su administración; quienes lideran el proceso de agencia cultural interpretan y coordinan procesos de transformación que los ciudadanos consideran deseables pero que requieren que en alguna instancia se lidere y se haga gerencia de este proceso.⁹⁴ Para que la gente adopte algún comportamiento, por ejemplo la separación de residuos, claramente debe decidirse a hacerlo. Cuando la gente trata de decir su participación, entran a escena los razonamientos: si la mayoría de los otros cooperan yo debería hacer mi parte, pero si no lo hacen yo no tengo ninguna obligación de hacerlo; o también, si la mayoría de los otros cooperan no hay ninguna necesidad de que yo lo haga. Si otros pocos cooperan será mayor mi obligación de hacerlo.⁹⁵ Elster define el problema de acción colectiva como “el problema del hombre indiferente que se desentiende de todo,”⁹⁶ así mismo indica que “el autointerés racional de los individuos puede llevarlos a conducirse de maneras que

⁹⁰ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado.” Bogotá. 2001-2004

⁹¹ Ver Anexo 2

⁹² Cultura entendida como todo aquello que se transmite de una generación a otra por medios no genéticos. Ver Bromberg, Paul. “Crisis del agua y Cultura Ciudadana” 1997. Presentación en Power Point.

⁹³ Comparar Mockus, Antanas. “Anfibios culturales y divorcio entre Ley, Moral y Cultura.” 1994 pp. 12-13 Documento Electrónico.

⁹⁴ Comparar Murrain, Henry. “Cultura Ciudadana como política pública: entre Indicadores y Arte.” En *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*, 2009. p. 213

⁹⁵ Comparar Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, 2003. p.18

⁹⁶ Ver Elster. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. p. 31

son colectivamente desastrosas”⁹⁷ frente a esta situación el autor indica que “las personas pueden abdicar su poder a favor del Estado” es decir dejarlo en manos del sistema de regulación legal, ó pueden también “llegar a la cooperación valiéndose de medios descentralizados y no coercitivos”⁹⁸ lo que significa acudir a la auto regulación y la mutua regulación. Finalmente, cooperar significa actuar en contra del propio interés de una manera que beneficie a todos si algunos o posiblemente todos actúan de ese modo.⁹⁹ La anterior premisa, permite aclararnos en gran medida el panorama sobre el control en la generación de residuos y el aprovechamiento de estos. Evidentemente, “es mejor para todos cooperar que si ninguno coopera,”¹⁰⁰ los beneficios que se adquieren por cooperar son muy importantes y significativos sin embargo, es mejor para cada agente no Cooperar y que los demás cooperen, se beneficia de la acción colectiva y no incurre en los costos que ella implica. Si todos los agentes tuvieran esta racionalidad nadie cooperaría, por ejemplo, el impacto negativo si nadie colabora manejando apropiadamente los residuos, sería desastroso para todos. Sería la tragedia de los comunes.

2.3 CONSTRUCCION DE NUEVAS PRÁCTICAS. DE LA REFLEXIÓN A LA ACCIÓN

Uno de los cuestionamientos más recurrentes es si existe la posibilidad de moderar o finalmente cambiar nuestros modos de actuar a fin de conseguir los objetivos deseables colectivamente: ¿Bogotá puede adecuarse mejor a lo que imaginamos de ella? En principio, mientras los ciudadanos comprendan la necesidad de llevar a cabo transformaciones estarán en disposición y actitud de cooperar.¹⁰¹

Promover cambios en las prácticas cotidianas de los ciudadanos frente al manejo de residuos sólidos domiciliarios no constituye una innovación, gran cantidad de iniciativas invitan a generar conciencia y preocupación por el control de los residuos y la

⁹⁷ Ver Elster. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales.* p. 31

⁹⁸ Ver Elster. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales.* p. 31

⁹⁹ Ver Elster. *Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales.* p. 127

¹⁰⁰ Ver Elster, Jon. *El Cemento de la Sociedad*, 1992. p. 49

¹⁰¹ Comparar Murrain. “Cultura Ciudadana como política pública: entre Indicadores y Arte.” p. 217

población no ha sido ajena a esta promoción. Encuestas realizadas a nivel internacional confirman un aumento importante por parte de los ciudadanos por comprender la importancia de adquirir nuevos hábitos mostrando sensibilidad frente a la seriedad de los problemas ambientales.¹⁰² Entre los principales hallazgos podemos resaltar que entre los principales problemas para las sociedades está la degradación del medio ambiente, motivo por el cual están muy interesados en impulsar y adoptar medidas.¹⁰³ Entre tanto, prevalecen las preocupaciones ambientales sobre los intereses económicos sin importar si son países desarrollados o en vía de desarrollo.¹⁰⁴

De manera general, observamos cómo efectivamente existe preocupación por parte de los ciudadanos para proteger el medio ambiente; sin embargo, la preservación de este depende del cuidado de muchos factores, agua, aire y suelo, por ejemplo. Cuando se habla de Medio Ambiente confluyen muchos factores, entre estos encontramos los Residuos Sólidos, por lo tanto indagar sobre qué tan importante son estos en la protección del ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos nos indicará el grado de disposición de los ciudadanos por participar en las iniciativas que se adelanten frente a este tema.

En efecto, cerca del 84% de las personas encuestadas¹⁰⁵ consideran que el inadecuado manejo de basuras tendrá un impacto negativo en la salud en los próximos 10 años.¹⁰⁶ Cuando el instrumento aplicado por Castro¹⁰⁷ indaga sobre el nivel de responsabilidad por los problemas ambientales de la ciudad, los ciudadanos consideran

¹⁰² Comparar Ester, Peter, Simoes, Solange, Vinken, Henk, "Cultural change and environmentalism: a cross-national approach of mass publics and decision makers", En *Ambiente & sociedad*, No. 2, 2004, p. 56.

¹⁰³ Comparar Ester, Simoes, Vinken. "Cultural change and environmentalism: a cross-national approach of mass publics and decision makers". p. 56

¹⁰⁴ Comparar Ester, Simoes, Vinken. "Cultural change and environmentalism: a cross-national approach of mass publics and decision makers". p. 57

¹⁰⁵ El instrumento de encuesta sirve de marco de referencia para la investigación realizada por Carolina Castro en su Tesis de Grado. El instrumento se aplicó en las localidades de Engátiva y Barrios Unidos a finales del 2008. El total de encuestas aplicadas fueron 874. Comparar Castro. "Trayectorias de lo Ambiental en la Esfera Pública y Transformaciones Sociales, Bogotá 1970-2000". pp. 130-131

¹⁰⁶ Comparar Castro. "Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000". p. 171

¹⁰⁷ Carolina Castro realizó su Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá bajo la dirección de Hesper Eduardo Pérez, merecedora de la distinción de Docencia Meritoria por parte de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de donde también es profesor. La Tesis trabaja sobre la problemática de sostenibilidad ambiental enfocándose a la relación sociocultural con el medio ambiente durante los últimos 35 años en Bogotá.

en un 98,5% que las fábricas son las responsables; no obstante, para 89,2% los ciudadanos son igualmente culpables y responsables por el daño. Por otro lado, el nivel de responsabilidad disminuye cuando se les pregunta qué tan responsables son individualmente frente a problemas concretos; así mismo 51,7% de los encuestados considera que sus acciones contribuyen a la excesiva producción de basuras,¹⁰⁸ cifra para nada despreciable cuando de adelantar acciones cooperación se trata. A partir de esto, aunque los ciudadanos perciben que el inadecuado manejo de basuras constituiría un grave problema para la salud, tan solo la mitad de ellos consideran que sus acciones individuales contribuyen a este fenómeno. Por lo tanto es importante que los ciudadanos reflexionen sobre sus prácticas individuales cuando de manejar sus residuos se trata, es trascendental que asuma su corresponsabilidad.

Finalmente, cuando los encuestados exponen sus comportamientos frente al manejo de los residuos, las cifras muestran la poca colaboración cuando se les pregunta si efectivamente separan sus residuos. Tan solo el 30,8% de los encuestados siempre separan sus residuos, 34,3% indican que lo hacen solo algunas veces y 34,8% definitivamente no lo practican. Cuando se aborda la razón para hacerlo el 75,3% responde que es por preocupación por el medio ambiente; con respecto a los motivos para no hacerlo, 58% no lo hace por pereza, 49% por falta o pérdida de tiempo, 41% indica que no saben cómo hacerlo y 40% no separa los residuos porque no hay recolección selectiva.¹⁰⁹

A partir de las razones que Castro identificó en su investigación vale la pena darle una mirada al sondeo de opinión¹¹⁰ aplicado por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP con el fin de ahondar en la percepción de los ciudadanos sobre la gestión integral de residuos sólidos. Al contrario de lo que registra la encuesta implementada por Castro el sondeo indica que el 72% de los consultados separa los residuos sólidos. Entonces, valdría la pena preguntarse si efectivamente separan los

¹⁰⁸ Comparar Castro. "Trayectorias de los ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000". pp. 168-169

¹⁰⁹ Comparar Castro. "Trayectorias de los ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000." pp. 174-176

¹¹⁰ Sondeo realizado en 20 localidades, en las Alcaldías Locales, a residentes, Universidades, colegios públicos y privados, plazas de mercado, centros comerciales y comedores comunitarios, entre otros. Iniciativa de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.

residuos de manera correcta; frente a esto el 46% divide sus residuos en orgánicos y *reciclables*;¹¹¹ lo que indicaría que en principio sí lo hacen de la forma adecuada. Así mismo, 94% afirma conocer qué es un residuo sólido y 93% reconoce que estos son susceptibles al aprovechamiento, mostrando a la vez saber cómo se pueden aprovechar.¹¹² En resumen, el sondeo indica que sí hay conocimiento de como aprovechar los residuos, lo que refutaría a quienes contestaron que no lo hacían por desconocimiento. Al contrastar el sondeo y las encuestas, podemos observar que los ciudadanos encuentran variadas justificaciones para incumplir el cuerpo normativo dispuesto para el manejo adecuado de los residuos, pereza, falta de tiempo, desconocimiento, o porque no hay recolección selectiva.¹¹³ A partir de lo anterior, sería importante hacerle frente a las justificaciones a las que los ciudadanos recurren para incumplir la ley.

Es importante examinar si efectivamente existe conocimiento de las normas que indican la forma como se debe realizar la separación y aprovechamiento de los residuos sólidos desde los hogares. Para poder identificar el grado de conocimiento por parte de los ciudadanos la UAESP convino con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas¹¹⁴ evaluar el impacto de la gestión operativa de los concesionarios de aseo, encargados de prestar los servicios de Rutas de Recolección Selectiva –RRS.¹¹⁵ Para esto

¹¹¹ Reciclables se refiere a papel, cartón, vidrio y plásticos; orgánicos, constituye los restos de comida, frutas y verduras, huevos, carne, etc. Comparar “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 165

¹¹² Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” pp. 164-168

¹¹³ El Capítulo 1. Manejo Adecuado de Residuos Sólidos: De la Emergencia Ambiental a la Promoción de Acciones ejemplifica a grandes rasgos el marco legal decretado en esta cuestión.

¹¹⁴ Convenio suscrito por la UAESP con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas mediante el Convenio 012 de 2007. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.”. p. 182

¹¹⁵ La ruta es un sistema, por medio del cual, se recoge el material reciclable que los ciudadanos previamente han separado en sus hogares en el 33% de la ciudad. Este es un servicio adicional que se presta una vez por semana, únicamente para los residuos reciclables (vidrio, papel, cartón, plástico y metales, entre otros) que luego es llevado al Centro de Reciclaje La Alquería. La fecha de inicio de operaciones de las RRS fue el primero de Septiembre de 2006, con 6 microrutas adicionales a las de recolección de residuos ordinarios, para el año 2007 el número de rutas aumento a 18 y en el 2008 fueron 73. Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” pp. 100-101

implementaron encuestas¹¹⁶ con el objetivo de establecer los conocimientos sobre separación en la fuente y reciclaje que tienen los usuarios del servicio público de aseo en Bogotá, así como los medios por los cuales adquieren dichos conocimientos.¹¹⁷

La principal conclusión a la que llegó el estudio fue que lastimosamente en Bogotá D.C aún no están consolidadas las prácticas de separación en la fuente, la cultura de reciclaje y el uso de las rutas prestadas por los concesionarios de aseo para recolectar el material reciclable.¹¹⁸ Lo anterior puede evidenciar tres cosas: o que los ciudadanos no conocen las medidas dispuestas, o que las conocen pero no saben cómo interpretarlas o no logran interiorizarlas; o ciertamente no las siguen o por pereza o por poco aprecio a la norma. En esta cuestión, claramente hay una ruptura entre lo que se hace y lo que se debe hacer para el aprovechamiento de los residuos, estipulado mediante la Ley 1259 de 2008.¹¹⁹

Los resultados de la encuesta indican también que 45% de los usuarios cubiertos por la RRS no practican la separación en la fuente. Por lo tanto, aún cuando los ciudadanos cuentan con una infraestructura que les reconoce su esfuerzo si efectivamente separan las basuras, casi la mitad de las personas aún no se deciden a cooperar.¹²⁰ Cuando la encuesta indaga si hay conocimiento sobre las RRS, sólo 37% de los encuestados manifiesta conocer sobre este servicio;¹²¹ luego, en principio sería necesario evaluar las estrategias de comunicación implementadas. Sin embargo, podría existir una percepción negativa en cuanto al servicio de recolección de los materiales

¹¹⁶ La información corresponde a las encuestas implementadas en las 6 Áreas Especiales de Servicio –Ases existentes para un total de 2279 informantes entre usuarias y usuarios del Servicio Público de Aseo.

¹¹⁷ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 182

¹¹⁸ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 182

¹¹⁹ Comparar Congreso de la República. “Ley 1259 de 2008 Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del comparendo ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones”. República de Colombia, Bogotá, 2008. La finalidad de la presente ley es crear e implementar el Comparendo Ambiental como instrumento de cultura ciudadana, sobre el adecuado manejo de residuos sólidos y escombros, previendo la afectación del medio ambiente y la salud pública, mediante sanciones pedagógicas y económicas a todas aquellas personas naturales o jurídicas que infrinjan la normatividad existente en materia de residuos sólidos; así como propiciar el fomento de estímulos a las buenas prácticas ambientalistas.

¹²⁰ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” Bogotá, 2010. p. 183

¹²¹ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 184

separados desde la fuente domiciliaria. Como lo indica la encuesta la mayoría de los usuarios acostumbran entregar el material separado a los recicladores de oficio, fundaciones o colegios; otros, no presentan el material por evitar el desorden en las calles que producen los recicladores o indigentes.¹²² Finalmente, hay quienes aunque practiquen la clasificación no se preocupan por el destino final del material que presentan; revelando la importancia de promover y evidenciar una coordinación institución-ciudadano efectiva.

Entre tanto, es importante que la comunicación de la información sea sencilla, contundente y eficaz con estrategias pedagógicas que “expliquen” o “muestren” bien lo que se requiere del ciudadano.¹²³ Los resultados de la encuesta evidencian altos porcentajes de desinformación y confusión respecto a la separación en la fuente; muchas veces la clasificación no se realiza de manera adecuada entregando los Materiales Potencialmente Reciclables -MPR sucios o contaminados; de igual modo, ignoran que para los MPR es necesario usar bolsas de color blanco o claro y para los residuos orgánicos bolsas negras.¹²⁴

Efectivamente existe una importante visibilidad del problema que genera manejar inadecuadamente los residuos cuando de hecho hay comprensión frente a los beneficios de realizar esta práctica correctamente. Al parecer la población bogotana cuenta con el primer requisito para transformar sus prácticas hacia los residuos porque como afirma Adriana Córdoba “una sociedad tiene la capacidad de transformarse ella misma si comprende la necesidad de realizar ajustes en algunas de sus prácticas culturales,”¹²⁵ y claramente hay una importante tendencia a que se requiere efectuar cambios en las prácticas cotidianas. Sin embargo, aún hay fallas específicas importantes que frenan el proceso y que requieren ser atendidas.

Aunque la información sobre actitudes, percepciones y comportamientos analizados muestra una importante preocupación por cuidar el medio ambiente y la

¹²² Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 185

¹²³ Comparar Murrain. “Cultura Ciudadana como política pública: entre Indicadores y Arte.” En Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas. p. 218

¹²⁴ Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá D.C “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” p. 193

¹²⁵ Ver Murrain. “Cultura Ciudadana como política pública: entre Indicadores y Arte.” p. 214

necesidad de aprender a manejar los residuos sólidos con este propósito, al parecer no basta con querer para efectivamente hacer. Si bien hay algunos estudios que muestran como efectivamente la gente si separa los residuos, otros, como el de Castro resaltan que esta práctica es más bien intermitente y muchas veces nula indicando la necesidad de ahondar más en las disposiciones a cooperar.

En este orden de ideas, vale la pena retomar el pensamiento sobre el papel y el grado de importancia que juegan las políticas públicas en el tema de residuos en cuanto al comportamiento de los ciudadanos en esta cuestión. Como vimos en el capítulo anterior hay un universo normativo que busca en gran medida controlar y resolver este problema, sin embargo es evidente que éstas no bastan para promover el comportamiento esperado, claramente aún no son visibles los cambios comportamentales en el ciudadano común cuando de practicar la separación de residuos sólidos se trata. Por lo tanto, si las cuestiones ambientales, como el manejo de residuos sólidos están fuertemente ligadas a comprender la forma como la sociedad y la cultura determinan los procesos de deterioro ambiental,¹²⁶ ciertamente es necesario evitar obviar este espacio y por consiguiente prestarle mayor atención a comprender los hábitos, las rutinas y los comportamientos de los ciudadanos. A partir de esto, es lógico pensar en impulsar otros mecanismos que refuercen el sistema legal mejorando el cumplimiento de reglas, tanto desde el ciudadano como individuo, cómo su relación con sus pares.

2.4 BOGOTÁ D.C: HACIENDO USO DE SU EXPERIENCIA

Es inevitable asociar Bogotá D.C con Cultura Ciudadana, la capital indiscutiblemente es un referente obligado cuando de hablar de transformación cultural se trata. Desde 1995 la ciudad se ha caracterizado por liderar acciones que promueven transformaciones sociales, culturales y urbanísticas, evidenciando un cambio importante en el mejoramiento de la ciudad, produciendo mejoras en la percepción y opinión de los ciudadanos frente a la ciudad fortaleciendo, positivamente, el modo en como los ciudadanos actúan en ella. Gracias al conjunto de programas y proyectos que

¹²⁶ Precepto de la Sociología Ambiental. Comparar Castro. “Trayectorias de los ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000.” p. 30

expresaban como principal prioridad del gobierno local una orientación clara hacia la convivencia ciudadana por la vía de un cambio comportamental consciente, también conocido como Cultura Ciudadana,¹²⁷ se logró involucrar a los bogotanos de forma activa y participativa en las iniciativas impulsadas desde la Administración Distrital.

Cultura Ciudadana sorprendió con un discurso político fresco pero sobre todo diferente ofreciendo la oportunidad de implementar nuevas formas de hacer políticas públicas en la ciudad, de algún modo la propuesta consistió en quitarle exclusividad a las normas, sin quitarle protagonismo. La innovación clave de Cultura Ciudadana fue asumir que un gobierno local puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación.¹²⁸ Lo anterior evidenciaba nuevas visiones sobre la práctica de la política y la gestión en la ciudad. No obstante, vale resaltar que si reformar leyes es complicado, reformar comportamientos y costumbres es aún más complicado.¹²⁹ Con el fin de superar el desafío se propuso incentivar la autorregulación y la corresponsabilidad¹³⁰ como principios de la acción ciudadana.

Cómo se indicó anteriormente, los procesos de transformación que los ciudadanos consideran deseables requieren que en alguna instancia los procesos se lideren y gerencien. Tanto para la primera administración Mockus (1995-1997) cómo para la segunda (2001-2003) estar en la Alcaldía significó gobernar aprendiendo y gobernar enseñando.¹³¹ Para cumplir con este precepto la administración adoptó una agenda pedagógica explícita; desde el gobierno: la implementación de políticas públicas como proceso de aprendizaje político¹³², y desde la ciudadanía al considerar que las políticas públicas logran más arraigo y eficacia si por un lado la ciudadanía las conoce y

¹²⁷ Ver Mockus. “Armonizar ley, moral y cultura”. Documento inédito. p. 1

¹²⁸ Ver Mockus, (et Al). “Guía Práctica de Cultura Ciudadana”. Documento inédito.

¹²⁹ Comparar Vallejo, Catalina durante su intervención en el I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana “Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano.” Bogotá, D.C, 2009

¹³⁰ Corresponsabilidad como la dimensión entre Estado, Gobiernos Locales y Ciudadanos y la búsqueda de un punto de encuentro entre estos. Comparar Guzmán, Fernando durante su intervención en el I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana, 2009.

¹³¹ Comparar Mockus, Antanas (et al). *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*, 2009. p. 15

¹³² Comparar Roth. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. p. 36

las comprende.¹³³ La relación pedagogía-cultura significó un mecanismo impulsador en los procesos de cambio en tanto que “pedagogía en última instancia es el medio fundamental para la producción, reproducción y transformación de la cultura,”¹³⁴ lo que en el contexto de Cultura Ciudadana construir una conciencia pedagógica de los diferentes comportamientos, constituir principios de reflexión frente a las diferentes situaciones. Las normas hay que enseñarlas, y si éstas descansan en los principios de la enseñanza de la cultura, la cultura es susceptible a una transformación. Por lo tanto es pertinente decir que para Mockus la cultura es “el conjunto de reglas sociales y costumbres compartidas”¹³⁵ que fundamentan la sociedad. La pedagogía, entonces concierne en articular la norma con las costumbres y con las reglas sociales.

Aunque la pedagogía constituye un pilar fundamental en la promoción y posterior interiorización de los correctivos frente a las prácticas negativas, como es el caso del inadecuado uso de los residuos sólidos; como pudimos ver en las encuestas no basta con conocer para posteriormente actuar. Uno de los grandes desafíos que enfrentó en 1997 la administración de Mockus fue la emergencia que en 1997 afrontó la ciudad luego que la represa más grande de Bogotá, Chingaza, tuviera dos derrumbes. Puesto que Chingaza abastece a un alto porcentaje de la población bogotana, la emergencia pudo haber sido fatal si la gente no se hubiera concientizado de lo importante que era (y es) ahorrar agua. Mientras el acueducto anunciaba el inminente racionamiento, la administración proponía otra estrategia por considerar el racionamiento como costoso y traumático. El reto era grande, era necesario alcanzar un nivel de ahorro del 12% o de lo contrario se corría el riesgo de agotar las reservas, no obstante el porcentaje de ahorro más alto registrado en una ciudad era del 5%. La estrategia, entonces consistió en dar a conocer muy rápidamente el problema a la ciudadanía, luego el alcalde plantearía la alternativa del racionamiento. Mientras tanto el acueducto logra medir el consumo

¹³³ Comparar Mockus (et al). *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. p. 15

¹³⁴ Ver Bernstein, Basil. *Hacia una Sociología del Discurso Pedagógico*, 2000. p.11

¹³⁵ Comparar Mockus, Antanas. *Formar Ciudad*, 1995. p. 26

diario de la ciudad y con ayuda de la prensa, se presentan diariamente los resultados de la medición. A pesar de esto, el ahorro alcanzó tan solo un 2%.¹³⁶

A partir de lo anterior, el racionamiento parecía la única opción posible. Sin embargo, la administración decidió evaluar la estrategia y gracias a esto halló que la mayor cantidad de agua que consumen los hogares es en la cisterna del baño y la lavadora, 25% cada una, seguido por la lavada de la loza con 15%. Entre tanto, descubrió que efectivamente 97% de las personas que encuestaron sabían que era lo que estaba pasando; así mismo 90% de ellos indicaban que si estaban ahorrando, pero ese 2% registrado evidenció que posiblemente no lo hacían con los métodos más eficaces, por lo tanto la nueva estrategia consistió, principalmente, en indicarle a los ciudadanos cómo efectivamente podrían ahorrar agua; el resultado: 12% de ahorro.¹³⁷ Este es un ejemplo exitoso de Cultura Ciudadana, la confianza hacia y entre ciudadanos, donde se evidenció el interés y posterior cooperación, a través de métodos de acción colectiva de los ciudadanos partícipes en la solución, permitiendo no sólo superar la crisis sino mantener algunas costumbres de ahorro.¹³⁸

Esta experiencia exitosa y positiva para la ciudad mostró como efectivamente un gobierno puede influir sobre la cultura para así modificar algunos comportamientos ciudadanos, produciendo cambios importantes que llevan a la ciudadanía a actuar responsablemente. Así mismo, los ciudadanos jugaron un papel clave en la consecución de la meta de ahorro, pues gracias a su interés y reflexión frente al tema de ahorro de agua, decidieron cooperar. Un claro ejemplo donde hacer uso adecuado de nuestros recursos (la ley), placer por cumplir con su propia conciencia o tal vez el temor a la culpa si efectivamente se hubiera dado el racionamiento (moral) y reconocimiento a quienes a todas las personas que ayudaron (cultura) se lograron armonizar para hacer frente a una emergencia. Pudimos ver como la Cultura Ciudadana frente a un fenómeno parecido al de residuos sólidos implementó acciones, que permitieron superar la emergencia del ahorro de agua. La ciudadanía estaba dispuesta a ayudar, sin embargo la ambigüedad del

¹³⁶ Datos obtenidos a partir de una conferencia dictada por Paul Bromberg en el primer semestre de 2007. Crisis del agua y Cultura Ciudadana.

¹³⁷ Datos obtenidos a partir de una conferencia dictada por Paul Bromberg en el primer semestre de 2007. Crisis del agua y Cultura Ciudadana.

¹³⁸ Ver Anexo 3

mensaje sobre el cómo ahorrar adecuadamente caracterizó en un principio la iniciativa amenazando así el éxito de esta. Frente a lo anterior la administración utilizó una de las principales herramientas para medir una política pública, investigación, medición e implementación de medidas de choque: la forma como los ciudadanos estaban ahorrando técnicamente no impactaba las cifras; la implementación de encuestas para identificar la falencia permitió medir la disposición de los ciudadanos a colaborar y evidenció el error al no especificar los hábitos que problematizan el consumo de agua; y la puesta en marcha de las medidas de choque que finalmente permitieron transformar los comportamientos ciudadanos afirmando la importancia en indagar sobre los imaginarios y hábitos colectivos para implementar una política pública que busca cambiar conductas problemáticas como lo es el manejo inadecuado de residuos sólidos.

Es muy complicado garantizar el éxito en la implementación de una política pública, puesto que muchas veces estos procesos son difícilmente previsibles;¹³⁹ vale la pena resaltar que este es un proceso de constante redefinición de los objetivos y reinterpretación de los resultados,¹⁴⁰ es decir una oportunidad. Sin embargo, sí existen métodos que permiten reducir la incertidumbre desde la planeación misma, uno de ellos es la construcción de indicadores.¹⁴¹ Cuando se trata de contribuir a que las políticas públicas de Cultura Ciudadana tengan éxito es necesario construir indicadores que permitan contar con sistemas de información sobre actitudes, percepciones y comportamientos.¹⁴²

A diferencia de muchos países de América Latina que carecen o poseen poca información sobre comportamientos, actitudes y percepciones, Bogotá cuenta con un instrumento muy valioso que permite medir y monitorear las tendencias de los ciudadanos sobre lo que sería el estado de la relación entre ley, moral y cultura en las sociedades donde se aplique.¹⁴³

¹³⁹ Comparar Roth, André-Noel. “Qué y para qué las políticas públicas.” 2009. Consulta Electrónica.

¹⁴⁰ Comparar Roth. “Qué y para qué las políticas públicas.” Consulta Electrónica.

¹⁴¹ Comparar Roth. “Qué y para qué las políticas públicas.” Consulta Electrónica.

¹⁴² Comparar Murrain. “Cultura Ciudadana como Política Pública”. p. 214

¹⁴³ Comparar Bromberg, Paul y Gomescásseres, Tatiana. “¿Qué fue y qué será la cultura ciudadana?” En *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*, 2009. p. 206

La Encuesta de Cultura Ciudadana¹⁴⁴ se aplica por primera vez en Bogotá en el 2001, por disposición del Concejo de Bogotá.¹⁴⁵ El instrumento busca hacerle seguimiento a los avances en cultura ciudadana, motivo por el cual se ha realizado cada dos años. La herramienta de medición tiene en cuenta dimensiones de Cultura Ciudadana: ley, moral y cultura; Sistemas reguladores del comportamiento; Movilidad; Tolerancia; Cultura Tributaria; Cultura Legalidad (actitud frente a la ley y justificaciones para desobedecer la ley); Seguridad (Percepción, victimización, razones para usar la violencia, (Justificación de linchamiento); Acuerdos (disposición a celebrar acuerdos, percepción sobre acuerdos y calidad de los acuerdos); Participación comunitaria; Confianza (interpersonal e institucional); y Mutua Regulación o Regulación Social (reacciones de los ciudadanos frente a situaciones específicas). La encuesta entonces, sirve como “termómetro” de las diferentes dimensiones en las que indaga, lo que permite cruzar información y evaluar a la ciudad en los diferentes aspectos que le atañen.

¹⁴⁴ La Encuesta de Cultura Ciudadana y su respectivo formulario nace de un estudio realizado en el año 2000 por Antanas Mockus y Jimmy Corzo a estudiantes de noveno grado de Bogotá, el cual sirvió como instrumento de medición de los primeros indicadores de convivencia.

¹⁴⁵ Para poder constituir Cultura Ciudadana como una Política Pública el Concejo de Bogotá determinó la necesidad de establecer un objeto de medición de los avances de la ciudad en cuanto a la inversión en cultura ciudadana

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

André-Noël Roth, en su libro *Políticas Públicas*, indicó cómo uno de los grandes retos que enfrentan las políticas públicas es qué efectivamente las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, algunas veces no logran resolverlos y, otras veces parecen empeorar la situación.¹⁴⁶ En muchos casos existe un universo normativo enriquecido que no logra traducirse en hechos concretos, evidenciando una brecha entre lo que se quiso hacer y lo que efectivamente se está haciendo, premisa que sintetiza mi motivación principal para realizar este trabajo investigativo.

Estudios realizados a nivel nacional e internacional han indicado cómo la generación descontrolada y el inadecuado manejo de residuos sólidos puede afectar el medio ambiente y la calidad de vida, entre otros. Frente a esto los gobiernos, en su voluntad por transformar comportamientos, cambian las reglas de juego operantes hasta entonces¹⁴⁷ introduciendo nuevas políticas públicas para modificar la situación de los residuos sólidos, percibida como insatisfactoria y problemática por los expertos ambientales y los ciudadanos. La presente investigación buscó indagar sobre este tipo de acciones gubernamentales y su relación con los comportamientos ciudadanos como una oportunidad de efectivamente involucrar los hábitos, concepciones e imaginarios colectivos en la implementación de la política pública en materia de manejo de residuos sólidos.

Gracias a la investigación fue posible identificar algunos factores que pueden reducir la incertidumbre durante la planeación de una política pública¹⁴⁸ enfocada en el adecuado manejo de los residuos sólidos para la ciudad de Bogotá. El ejercicio pues, consistió en buscar identificar la brecha entre lo que dictaban las normas formales sobre el manejo de residuos sólidos en Bogotá y lo que efectivamente pasaba cuando de manejarlos adecuadamente se trataba, gracias a instrumentos como las encuestas y

¹⁴⁶ Comparar Roth. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. p. 107

¹⁴⁷ Comparar Roth. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. p. 17

¹⁴⁸ Comparar Roth, André-Noël. “¿Qué y para qué las políticas públicas?” 2009. Consulta Electrónica. A través de un plan se busca alcanzar objetivos de manera coherente; definir prioridades; jerarquizar objetivos a corto, mediano y largo plazo; y definir los medios necesarios. Recalca la importancia de reducir la incertidumbre e incoherencia en esta etapa para que se pueda dar una implementación perfecta. Documento Electrónico.

sondeos. Analizar esta situación significó un desafío por conocer lo que sucedía, interpretándolo con el propósito de representar el por qué pasaba lo que pasaba, por qué si existe un universo normativo desde ya hace varias décadas que ha buscado regular este fenómeno, y se han implementado programas y acciones para transformar las prácticas de los ciudadanos frente al manejo de sus residuos; ¿Por qué estos aún no han cambiado sus prácticas?

Así pues, preferí utilizar la Investigación Diagnóstica como metodología debido al importante valor que tiene en este tipo de ejercicios, brindando herramientas que nos permiten evaluar situaciones específicas, en este caso el manejo adecuado de los residuos sólidos en Bogotá.

El diagnóstico permitió determinar que los ciudadanos bogotanos juegan un papel determinante en la implementación de las políticas públicas que se refieren al correcto uso de los residuos. Principalmente, para que una política pública pueda darse tiene que evidenciarse un problema, una situación específica debe considerarse como conflictiva, en este punto los ciudadanos fueron determinantes para que se construyera un universo normativo al respecto. Los ciudadanos, como académicos y expertos distinguieron una problemática ambiental, se intensificaron las demandas ciudadanas y los gobiernos se vieron en la necesidad de regular las actividades que pudieran afectar al medio ambiente y la calidad de vida: el manejo de los residuos como resultado del consumo diario de los ciudadanos, se estableció como una de esas. Los gobiernos se dieron entonces a la tarea de establecer reglas formalmente buscando transformar los comportamientos, ¿De quienes? Justamente, de los ciudadanos. Claramente los ciudadanos son claves y obligatorios en el análisis bien sea de una política pública o de un hecho social. En el caso específico que le concierne a esta investigación, los dos.

Una de las Teorías que proponen una explicación respecto a las problemáticas sociales es la de Cultura Ciudadana, conceptualizada por Mockus. Para él, existen tres elementos que permiten controlar las conductas de los ciudadanos: las normas formales, materializada en la ley; las normas morales plasmada en la conciencia como principios

interiorizados; y las normas culturales manifestadas en los espacios de socialización.¹⁴⁹ Cuando en una sociedad hay tensión entre unas y otras, se dificulta la convivencia, puesto que sin importar qué tanto pretenda regular una norma, si los ciudadanos no interiorizan e interpretan las normas para aplicarlas en su diario vivir, cualquier iniciativa que se adelante pretendiendo transformar acciones ciudadanas y que no contemple la importancia de armonizar, por lo menos estos tres sistemas, es tiempo perdido.

Cuando se analizaron las normas formales se evidenciaron importantes fallas desde el momento mismo de la formulación. Mientras en los setenta el Gobierno Nacional ya había sido alertado sobre la importancia de manejar los residuos sólidos, sólo hasta 1983 con el Decreto 2104 los encargados de la política pública definieron qué era en efecto un residuo sólido. Entre tanto, y posterior a esto se continuaron formulando normas sin determinar con claridad los conceptos y términos, muchas veces lo siguieron llamando basura o desechos. Así mismo, con el Decreto 2104 de 1983 se indicaron algunos márgenes de maniobra en la prestación del Servicio de Aseo, tan sólo hasta ese momento se precisó que el servicio se dividiría en dos: ordinario y especial;¹⁵⁰ sin embargo la diferenciación en cuanto al tipo de prestación del servicio llegó sólo hasta el 2000 año en el que se decretaron políticas específicas para el Servicio de Aseo Domiciliario. Esta falta de unificación en los criterios permitió dejar un vacío inmenso al planearse las políticas públicas, espacio que muy posiblemente se prestó para diferentes interpretaciones por parte tanto de los encargados de implementar la política como por parte de los ciudadanos. Así pues, la falta de aclaración y unificación en los criterios, la no identificación de los objetivos y especificidad, la ambigüedad en cuanto a quién debía hacer qué y en dónde significó confusión e incoherencia en la etapa de implementación.

Roth resalta que “el problema central de la implementación es la coordinación de acciones entre diversas personas y entidades;”¹⁵¹ bajo esta premisa las políticas dirigidas al correcto manejo de los residuos presentan una falla importante en cuanto a dirección y coordinación de las acciones que se evidencia con la tardía creación del Ministerio del

¹⁴⁹ Las dos últimas corresponden a las normas informales, aquellas que nos indican lo que está bien o está mal pero que no nacen de los aparatos de coerción del Estado.

¹⁵⁰ Momento vital para el servicio de aseo, puesto que los residuos especiales o peligrosos debían ser manejados de forma diferente.

¹⁵¹ Ver Roth. “¿Qué y para qué las políticas públicas?” Consulta electrónica.

Medio Ambiente, hoy Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Es decir, que hace menos de 15 años una institución asumió la planificación estratégica del sector de residuos. Por lo tanto, si bien existían diversas normas la carencia de coordinación jerárquica consintió la desarmonización y descoordinación de las diferentes entidades que habían sido designadas en esta tarea, así como la falta de control y evaluación en las acciones. En el caso de Bogotá, desde 1993 se determinó que la prestación de los servicios de aseo estarían a cargo de la Alcaldía Mayor, para lo cual crearía la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos dependiente del Despacho del Alcalde pero con facultades específicas, institucionalizando los objetivos, ya había una institución responsable y coordinadora de la gestión.

Continuando por la línea normativa, se identificó la llegada tardía de un hilo conductor de políticas de residuos sólidos, tan sólo a finales de los noventa se instauró la Política Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos estableciendo una política concebida bajo modalidades de gestión, definiendo prioridades, estableciendo objetivos a corto, mediano y largo plazo, definiendo los medios necesarios, buscando mantener coherencia entre las diferentes acciones, buscando facilitar la aplicación, el desarrollo y posterior seguimiento en diferentes dimensiones, incluyendo los procesos de cambio cultural. El Distrito, a su vez, buscando mantener armonía con las normas nacionales instauró el Plan de Gestión Ambiental Distrital, que junto con el Plan Maestro de Residuos Sólidos de la ciudad ubicaba los cambios culturales como un campo de acción específico en la aplicación de la política, destacando la importancia del componente social, cultural, educativo y comunicativo para llevar a cabo la gestión. Se hubiera podido pensar que con la creación de este Plan los problemas de armonización y coordinación hubiesen sido superados en el proceso de implementación de la política. Vale la pena resaltar que la incoherencia debe ser también reducida entre las distintas políticas sectoriales y sus objetivos, sin embargo esto no sucedió en el periodo 2004-2008¹⁵² ya que el plan de gobierno Bogotá sin Indiferencia¹⁵³ adoptado para la ciudad no

¹⁵² Periodo en el que se concentró la atención de la investigación

¹⁵³ Comparar Concejo de Bogotá. “Acuerdo 119 de 2004. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin Indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión.” Bogotá D.C., 2004. En el año 2004 llega una nueva Administración Local al Distrito con un Plan de Gobierno específico para el periodo 2004-2008, años en

asumió una posición clara ni específica para restablecer y reconstruir el vínculo entre los ciudadanos y la naturaleza. Así mismo, es posible identificar cómo a finales de los noventa el interés frente al medio ambiente disminuyó.¹⁵⁴ Estas situaciones frenaron la posibilidad de coordinación y armonía que el Plan hubiese podido lograr, evidenciando la importancia en la continuidad y la importancia de la decisión política en consolidar una política pública.

En cuanto a las cifras y la información de los residuos sólidos que genera la ciudad, los avances han sido significativos desde el 2004 hasta la fecha.¹⁵⁵ Anterior a este año existen algunas mediciones, más no están sistematizadas ni organizadas, lo que al final de cuentas limita las posibilidades de analizar, comparar y evaluar con periodos anteriores. Es importante resaltar el valor de las cifras e indicadores cuando de políticas públicas se trata para saber si efectivamente las acciones generaron cambios. Sobre esto es importante recomendar que los actores involucrados manejen los mismos criterios para construir indicadores y plasmar sus cifras, la información ambigua es problemática tanto en el proceso de toma de decisiones como en el de la evaluación de la implementación.

El análisis de las políticas públicas implementadas para manejar correctamente los residuos sólidos domiciliarios evidenció un problema de calidad más que de cantidad. No importa el número de políticas públicas que se hayan creado para hacerle frente a un fenómeno, tener un gran número de ellas no garantiza el éxito, y como sucede en el caso específico del manejo de residuos sólidos éstas se han prestado para confusiones. Así pues, es importante tener un Plan que brinde directrices no ambiguas y estructure claramente el proceso de implementación, es decir que la Ley este bien concebida. Para Mockus es fundamental esta fase de toma de decisiones para que la norma sea

los que se concentró la investigación con el fin de identificar los avances y/o limitantes para la implementación de la política pública que en materia de recolección de residuos sólidos se venía instaurando en Bogotá. Para profundizar sobre las justificaciones en cuanto al periodo de tiempo de la presente Investigación Diagnóstica favor remontarse al Proyecto de Investigación.

¹⁵⁴ Ver Anexo 4.

¹⁵⁵ Desde el año 2004 se iniciaron las actividades de la nueva concesión mediante la resolución 113 y 114 de 2003 para adoptar el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera, y el Reglamento Técnico Operativo para la concesión del servicio de aseo. Motivo por el cual el análisis de la implementación de la política pública en materia de recolección de residuos sólidos tuvo como punto de partida este año, justificación indicada con anterioridad en el Proyecto de Investigación realizado para este diagnóstico.

interiorizada por parte de los ciudadanos cuando establece una estrecha relación entre Políticas Públicas y Pedagogía, las políticas públicas deben publicarse, explicarse, comprenderse y cumplirse. Se deben establecer responsables capaces y comprometidos con los objetivos y resultados de la política.

Cuando Roth habla de las condiciones para que la implementación de una política pública sea “perfecta,” indica que es necesaria una Teoría Sólida y creíble. Desde 1995, Cultura Ciudadana se convirtió en una nueva propuesta de hacer política, tanto así que 15 años después aún lo usamos como referente y añoramos las acciones que desde allí surgieron. El análisis de las diferentes políticas públicas sobre manejo de residuos sólidos evidenciaron importantes fallas desde la norma misma, una razón para no confiar exclusivamente en que una ley puede controlar y corregir comportamientos problemáticos, per se.

Me permito aclarar la premisa anterior. Antes de realizar mi pasantía en Corpovisionarios pensaba erróneamente que las normas no servían para mucho, y que Cultura Ciudadana tenía poco o nada que ver ellas. Posteriormente, y gracias a experiencias compartidas y por supuesto a la realización de esta investigación la ley¹⁵⁶ adquiere mucho más valor del que normalmente le damos. Por lo anterior es importante que las personas encargadas de la realización de las políticas públicas hagan un trabajo a conciencia y responsable. Sin embargo, cuando no se valora ni se le otorga el valor a la norma o cuando los ciudadanos no logran interiorizar y comprender las normas formales, se deben impulsar otros mecanismos “más naturales” que permitan controlar los comportamientos indebidos. Cuando la ley (sistema legal) sola no incentiva lo suficientemente la cooperación en los individuos es necesario acudir a la autorregulación (sistema moral) y mutuaregulación (sistema cultural) y armonizarlos.

Es pertinente entonces señalar como una norma que busca definir y orientar la gestión ambiental en Bogotá como es el PGA y el PGIRS que identifican la obligatoriedad de la ciudadanía a adoptarlo, es diseñado a largo plazo, pretende ser el complemento que busca armonizar el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de

¹⁵⁶ La ley entendida como: Lo legalmente permitido se define en relación con un conjunto de normas jurídicas expresas acompañadas de mecanismos específicamente orientados a lograr su cumplimiento. Ver Mockus. “Anfibios Culturales y divorcio entre Ley, Moral y Cultura”. Documento Inédito

Ordenamiento Territorial y demás instrumentos con los que cuenta la ciudad en materia ambiental y resalta la importancia de implementar iniciativas pedagógicas carece de disposiciones que inviten al ciudadano a regular los comportamientos indebidos frente a los residuos sólidos. El ciudadano se concibe como responsable de sus conductas individuales pero no se le invita a ir más allá, no se promueven conductas ciudadanas que le permitan al bogotano verse a sí mismo y a los demás como autoridades alternas que regulen los hábitos inapropiados en materia de manejo de residuos sólidos. Dicho de otro modo, el ciudadano es concebido como responsable de sus acciones, pero no de la de los demás desarmonizando lo que concibe la ley (regulación legal) y la moral (autoregulación) con la cultura (mutua-regulación).

El enfoque de Cultura Ciudadana no se gesta exclusivamente a partir de las leyes, más bien nos permite ampliar el panorama de análisis y de aplicación de las políticas públicas gracias a la invitación que hace a toda la ciudadanía a incentivar la importancia y la disposición a regular su conducta y la de los demás. Las normas nos dan un margen de maniobra, regulan formalmente el comportamiento negativo que existe frente a los residuos sólidos por parte de la ciudadanía pero no significa que en el imaginario colectivo la ley sea omnipresente, razón por la cual es necesario buscar mecanismos regulatorios que se gesten desde la misma ciudadanía: autoregulación y mutuaregulación.

Con el fin de aterrizar la teoría un poco más a la práctica, cuando en muchas de sus conferencias Mockus hacía alusión a los tres sistemas de control: Ley, moral y cultura le pedía al público responder ¿Cuál de los mecanismos legales, morales o culturales te regula más? Y ¿Cuál considero que regula más a los ciudadanos en general?¹⁵⁷ Las respuestas más recurrentes fueron: yo me regulo más por las buenas, mientras los otros se regulan más por las malas.

Efectivamente, la investigación cualitativa permitió entre ver como en gran medida los ciudadanos toman decisiones individuales con respecto a las decisiones de los otros, es decir, están constantemente mirando que hace el otro para ver qué puede hacer

¹⁵⁷ Ver Anexo 2

él. Cuando se les preguntaba a los ciudadanos por qué no separaban sus residuos, un alto porcentaje indicó que no lo hacía porque los encargados de la recolección volvían y la juntaban; también hubo otros que indicaron que no lo hacían por evitar los regueros en las calles de los recicladores e indigentes. Las situaciones anteriores son una evidencia clara de falta de cooperación: “Si la mayoría de los otros cooperan yo debería hacer mi parte, pero si no lo hacen yo no tengo ninguna obligación de hacerlo.” Cuando esto sucede es importante que la autoridad haga acto de presencia y evidencie que el no cumplimiento de la ley acarrea consecuencias. Aunque no es fácil *castigar*¹⁵⁸ al ciudadano por una práctica cotidiana que se da al interior de los hogares, si existen otros mecanismo de regulación como la que se puede impulsar entre vecinos o familiares, realizando un llamado de atención cordial a quienes no están cumpliendo con las normas que dictan la obligación de los ciudadanos para clasificar correctamente sus residuos sólidos. La mutua regulación también se puede evidenciar cuando se deja en vergüenza o se rechaza a las personas que incumplen.

Así mismo, hay quienes efectivamente cumplen con la norma sin importar lo que haga el otro, pero este tipo de personas no son muchas. Elster indica que uno de los grandes obstáculos de la cooperación son esas personas indiferentes ante una problemática, aquellas que consideran que “Si otros cooperan para que lo hago,” recostándose en los beneficios de las prácticas de otros. Pero también hay individuos que cuando observan que otros lo hacen tienen más incentivos para hacerlo, por lo tanto implementar acciones que logren evidenciar las buenas prácticas frente a los residuos de algunos ciudadanos incentivaría a este grupo de personas a cooperar.

Encuestas y estudios indicaron como la mayoría de bogotanos expresa preocupación por el medio ambiente y por el manejo de los residuos; sin embargo, solo en algunas situaciones esta preocupación se transforma en un comportamiento pro-ambiental. Aunque es evidente que la preocupación individual es fundamental para aumentar la cooperación, en programas de reciclaje por ejemplo.

Es importante pues impulsar la cooperación entre los ciudadanos, el problema de los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá no es un problema de desconocimiento, ni de

¹⁵⁸ Entendiendo castigo como normalmente lo hacemos, multa o cárcel.

la norma, ni del importante papel que juegan los residuos en la conservación del medio ambiente; por el contrario la gente sabe que puede suceder por no aprovechar los residuos o por no practicar el consumo responsable en la vida diaria. Cultura Ciudadana reconoce la importancia de impulsar programas y proyectos enfocados a un cambio comportamental consciente. Para que el ciudadano decida cambiar, decida participar y cooperar practicando buenos hábitos con sus residuos debe hacerlo de forma reflexiva, constantemente.¹⁵⁹ De ser así, el día en que no nos detengamos a pensar qué hacer con uno de nuestros residuos y de forma “natural” los aprovechemos y los clasifiquemos correctamente, por ejemplo; estará más cerca si permanentemente reflexionamos sobre nuestros actos, si constantemente se nos invita a cuestionar nuestros hábitos, si efectivamente cuestionamos los actos de los demás; que estemos dispuestos a aprender y enseñar de forma amable; todo esto enmarcado en ley, en el reconocimiento de la importancia que tiene respetar, interiorizar y apropiarse de las normas formales. El manejo adecuado de las basuras se interiorizará una vez se promueva la armonización de la ley, la moral y la cultura: los ciudadanos admirando o temiéndole a las sanciones de la ley; los ciudadanos temiéndole a la culpa del incumplimiento o gratificándonos por actuar positivamente; y los ciudadanos reconociendo las buenas prácticas o rechazando los malos hábitos que se puedan dar cuando de manejar adecuadamente los residuos sólidos en Bogotá se trata.

Resumiendo, se puede afirmar que hay una debilidad normativa fuerte que desconoce las actitudes, creencia y hábitos de los ciudadanos y, por otro lado, hay una distancia fuerte de estos comportamientos y actitudes de los ciudadanos con el ideal normativo. Armonizar estas dos facetas es el reto y se debería hacer no sólo vía expedición de leyes, sino vía pedagógica y con acciones puntuales que promuevan estos cambios culturales.

¹⁵⁹ Lo que muchas veces hacemos con nuestros residuos es automático. Automáticamente consumimos y desecharnos lo que consumimos. La reflexión constante frente a este comportamiento es la puerta de entrada a naturalizar prácticas como el reciclaje o separación de los residuos e introducirlas en nuestra vida diaria.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Aguilar, María José y Ander-Egg, Ezequiel. *Diagnóstico Social, Conceptos y Metodología*. Buenos Aires: Editorial Lumen, 1995.

_____. *Educación y Vida Urbana*. Barcelona: Editorial Santillana, 2005.

Elster, Jon. *Tuercas y Tornillos*. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A, 2003

Escalada, Mercedes (et al). *El Diagnóstico Social*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2001

Mockus, Antanas y Corzo, Jimmy. *Cumplir para convivir. Factores de convivencia y su relación con normas y acuerdos*. Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – IEPRI. Bogotá: Unibiblos, 2003

Palacio, Germán. *Naturaleza en disputa, ensayos de historia ambiental de Colombia 1850-1995*. Bogotá: Unibiblos, 2001.

Roth Deubel, André-Noël. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora, 2002.

Capítulos de Libros

Elster, Jon. “Normas Sociales”. En: *El Cemento de la sociedad*. Sevilla: Editorial Gedisa, 2006. 119-177.

Londoño, Rocío. “De la Cortesía a la Cultura Ciudadana.” En: *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. Bogotá, 2009. 165-178.

Murray, Henry. “Cultura Ciudadana como política pública: entre Indicadores y Arte.” En: *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. Bogotá, 2009. 213-229.

Parrado, César. . “La Planificación Territorial Teorías Aplicadas”: En Metodología para la Ordenación del Territorio bajo el Prisma de Sostenibilidad (Estudio de su Aplicación en la Ciudad de Bogotá D.C) Cataluña: Universidad Politécnica de Cataluña, 2001. 168-195

Patiño, Otty. “La Cultura Ciudadana, una discusión abierta.” En: *Cultura Ciudadana en Bogotá: Nuevas Perspectivas*. Bogotá, 2009. 183-210

Sanchez, Efraín y Carolina Castro Osorio . “Cultura Ciudadana: conceptos básicos”. En: *Visión Colombia II Centenario Fomentar la Cultura Ciudadana Propuesta para discusión*. Santiago Montenegro Trujillo, editor, DNP, Presidencia de la República, Fundación Terpel, compiladores. Bogotá, Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A., 2006. 7 – 17

Artículos y Publicaciones periódicas académicas

Bernstein, Basil y Mario Diaz. “Hacia una Teoría del Discurso Pedagógico”. *Towards a Theory of Pedagogic Discourse en CORE*. Traducido por Carlos Ossa. Vol. 8, No. 3, (1984): 2 – 41

Mockus, Antanas. “Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura”. *Análisis Político*, vol. 21, (1994): 37-48.

Mockus, Antanas. “Convivencia como armonización de Ley, Moral y Cultura”. *Revista Perspectivas*. vol. XXXII, n° 1, (marzo 2002): 19 – 37

Otros Documentos

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, “Decreto 190 de 2004. Compila el POT para el Distrito Capital, establece la obligación de expedir los planes maestros de equipamientos y de servicios públicos.” Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, “Decreto 400 de 2004. Por el cual se impulsa el aprovechamiento eficiente de los residuos sólidos producidos en las entidades distritales.” Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, “Decreto 551 de 1995. Por el cual se designa al Coordinador General de la Unida Ejecutiva de Servicios Públicos de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá como delegado del Alcalde Mayor ante el Consejo Directivo de la Fundación Promotora para el Reciclaje de Desechos Reutilizables de Bogotá - FERBA-.” Bogotá, 1995.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, “Decreto 609 de 1994. En cuanto al tipo y sitio de disposición final de residuos patógenos en el Distrito Capital.” Bogotá, 1994.

Alcaldía Mayor de Bogotá. “Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado.” Bogotá, 2001-2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, “Resolución 940 de 1997. Por la cual se determinan medidas para reciclaje y reutilización de residuos sólidos domésticos.” Bogotá, 1997.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C y Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. “Programa de Gestión de los Residuos Sólidos orgánicos para la ciudad de Bogotá, D.C.” Bogotá, 2010.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP y Consorcio Interventorías de Servicios Públicos-Consorcio ISP, “Contrato de Consultoría C-15 de 2004. Desarrolla la Interventoría administrativa, técnica, operativa, financiera,

contable, ambiental, sanitaria y de sistemas, de las concesiones para la recolección de residuos” Bogotá, 2004.

Castro, Carolina. Trayectorias de lo ambiental en la esfera pública y transformaciones sociales, Bogotá 1970-2000. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

CEPIS, OPS, OMS. “Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe” Tema de búsqueda: Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. Consulta realizada en octubre de 2009. Disponible en la página web http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/2002/082_02.2002/082_Investigacion_Cepis.php3

Concejo de Bogotá D.C, “Acuerdo 61 de 2002. Por el cual se promueve la implementación de talleres permanentes para el aprendizaje de prácticas de reciclaje dentro de una cultura de Gestión Integral de Residuos Sólidos.” Bogotá, 2002

Concejo de Bogotá D.C, “Acuerdo 113 de 2003. Por el cual se adopta el Reglamento de la Gestión Comercial y Financiera para la concesión del servicio de aseo.” Bogotá, 2003.

Concejo de Bogotá D.C, “Acuerdo 114 de 2003. Por el cual se adopta el Reglamento Técnico Operativo para la concesión del Servicio de Aseo.” Bogotá, 2003.

Concejo de Bogotá D.C, “Acuerdo 287 de 2007. Por el cual se establecen lineamientos para aplicar las acciones afirmativas que garantizan la inclusión de los recicladores de oficio en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los procesos de la gestión y manejo integral de los residuos sólidos.” Bogotá, 2007.

Congreso de la República. “Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.” República de Colombia, Bogotá, 1994.

Congreso de la República. “Ley 1209 de 2008. Por medio de la cual se instaura en el territorio nacional la aplicación del Comparendo Ambiental a los infractores de las normas de aseo, limpieza y recolección de escombros; y se dictan otras disposiciones.” República de Colombia, Bogotá, 2008.

Convenio IDEAM-UNICEF-CINARA. “Marco Político y Normativo para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en Colombia.” Santiago de Cali, 2005.

_____ “Cultura Ciudadana y Gobierno Urbano.” I Seminario Internacional de Cultura Ciudadana Bogotá, D.C, 2009.

González, Elida. “Evaluación y Diagnóstico de la Metodología de Formulación de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos para Municipios Colombianos.” Bogotá: Universidad de los Andes, 2006.

Kant, Immanuel. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. “Pedagogía Immanuel Kant”
Tema de búsqueda: pedagogía Kant. Consulta realizada en abril de 2007 disponible en
la _____ página _____ web
http://sistemas.dti.uaem.mx/evac/biblioteca/libros/fichero_Immanuel%20Kant%20-%20Pedagogia.pdf

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - MAVDT, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Unicef. “Guía para Elaborar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.” Colombia, 2005.

Ministerio del Medio Ambiente. “Política para la Gestión de Residuos.” Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 1998.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. “Resolución 809 de 2006. Por la cual se deroga la Resolución 189 del 15 de julio de 1994.” República de Colombia, 2006

Ministerio de Desarrollo Económico, “Decreto 605 de 1996. Por la cual se reglamenta la Ley 142 de 1994 en relación con la prestación del servicio público domiciliario de aseo.” República de Colombia, 1996.

Ministerio de Desarrollo Económico y Ministerio de Medio Ambiente, “Decreto 1713 de 2002. Por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, la Ley 632 de 2000 y la Ley 689 de 2001, en relación con la prestación del servicio público de aseo, y el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993 en relación con la Gestión Integral de Residuos Sólidos.” República de Colombia, 2002

Ministerio del Medio Ambiente, “Resolución 189 de 1994. Se dictan regulaciones para impedir la introducción al territorio nacional de residuos peligrosos”. República de Colombia, Bogotá, 1994.

Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “Decreto 838 de 2005. Sobre disposición final de residuos sólidos y otras disposiciones”. República de Colombia, Bogotá, 2005.

Ministerio del Medio Ambiente. “Plan nacional para el impulso de la política de residuos.” Dirección General de Desarrollo Sostenible Grupo de Gestión Urbana y Salud. Bogotá, Colombia. Memorias del Seminario “Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos” realizado el 26 de Agosto de 2004. Consulta realizada en Disponible en diciembre de 2010 en la página web http://www.asocars.org.co/normas/POLITICAS_AMBIENTALES_NACIONALES/POLITICA_NACIONAL_PARA_LA_GESTION_INTEGRAL_DE_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf

Ministerio de Salud, “Decreto 2104 de 1983. En cuanto a residuos sólidos”. República de Colombia, Bogotá, 1983

Mockus, Antanas. “Anfibios culturales y divorcio entre Ley, Moral y Cultura.” Consulta realizada Octubre de 2009. Disponible en la página web <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/analisispolitico/ap21.pdf>

Mockus, Antanas. “Armonizar ley, moral y cultura.” Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Documento inédito

Mockus, Antanas (et al). “Guía Práctica de Cultura Ciudadana,” PNUD- Universidad Nacional de Colombia. Documento inédito.

Mockus, Antanas. Plan de Desarrollo Distrital 1995-1997, *Formar Ciudad*, Bogotá, 1995

Roth, André-Noel. “Qué y para qué las políticas públicas.” Simposio IRD: Bogotá, 2009. Consulta realizada en Abril de 2009. Disponible en la página web: <http://www.bogotamasactiva.gov.co/files/u1/Qu%C3%A9%20y%20Para%20qu%C3%A9%20sirven%20las%20Pol%C3%ADticas%20Andr%C3%A9%20Noel%20Roth.pdf>

Sáenz, Javier. Universidad Pedagógica Nacional. “Historia de la Pedagogía” Tema de búsqueda: pedagogía Javier Sáenz. Consulta realizada en noviembre de 2009 disponible en la página web http://www.ascofapsi.org.co/documentos/2009/Psicologia_escuela_activa.pdf

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C- Enero-Diciembre 2004”. Bogotá, 2005.

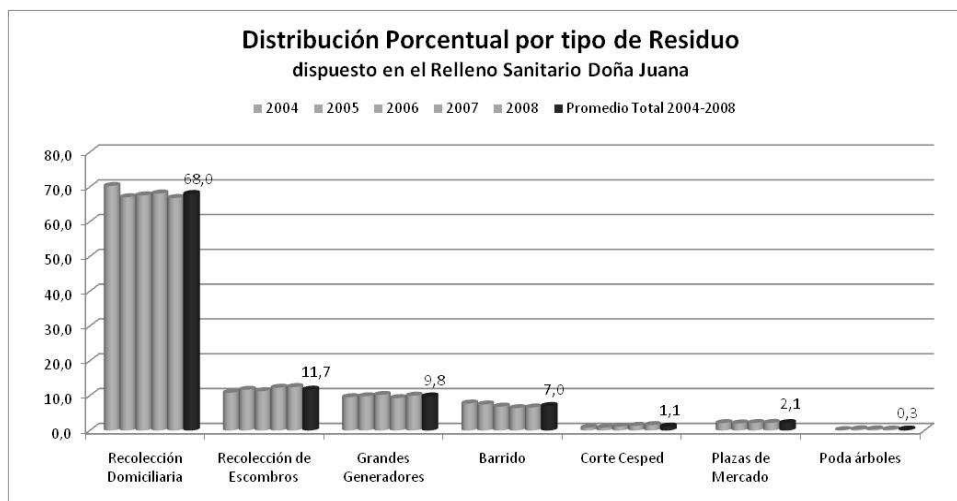
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C- Enero-Diciembre 2005”. Bogotá, 2006.

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C- Enero-Diciembre 2006”. Bogotá, 2007.

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C- Enero-Diciembre 2007”. Bogotá, 2008.

Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C- Enero-Diciembre 2008”. Bogotá, 2009.

Anexo 1. Gráfico: Distribución Porcentual por tipo de Residuo dispuesto en el Relleno Sanitario Doña Juana.



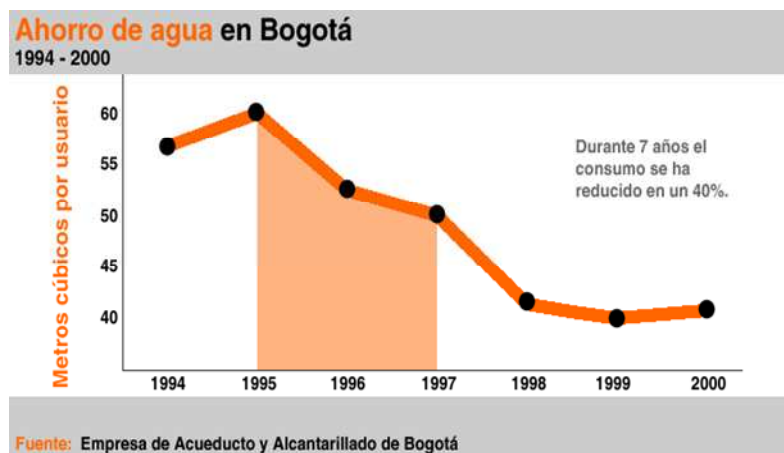
Fuente: Gráfica elaborada por la autora de la presente investigación diagnóstica con base en los datos de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos-UESP, “Interventoría de las Concesiones para la prestación del servicio de aseo, recolección de residuos ordinarios y hospitalarios y corte de césped en áreas públicas en Bogotá D.C. 2004-2008.

Anexo 2. Sistemas de Regulación. Ley, Moral y Cultura.

NORMAS LEGALES Regulación legal	NORMAS MORALES Auto-regulación	NORMAS SOCIALES Mutua-regulación
Admiración por la Ley	Autogratificación de la Conciencia	Admiración y reconocimiento Social
Temor a la sanción Legal	Temor a la Culpa	Temor a la vergüenza y al rechazo social

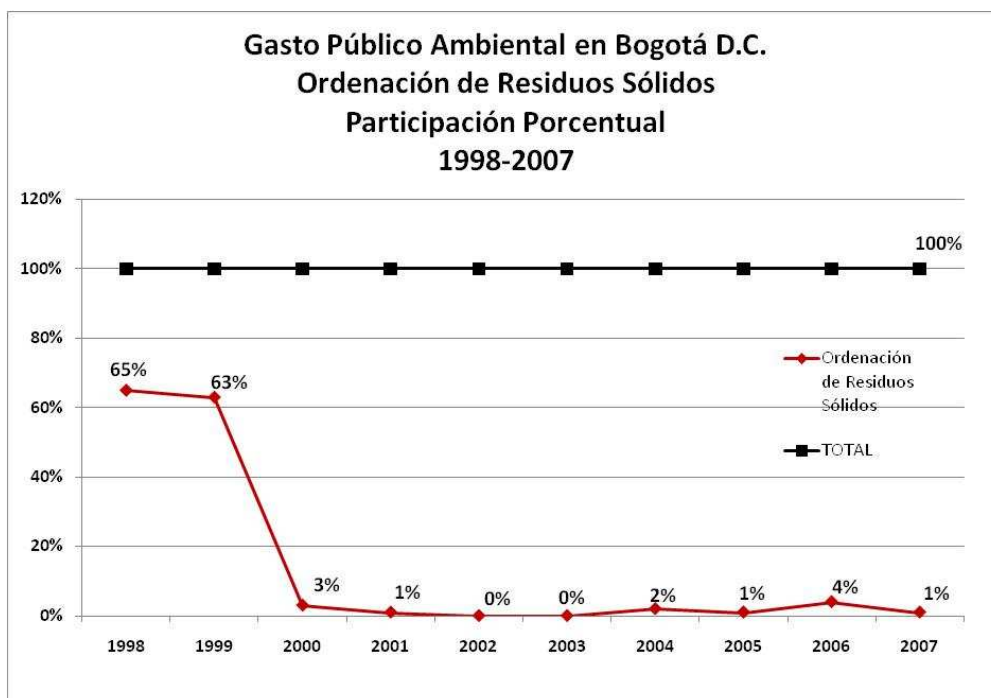
Fuente: Corpovisionarios

Anexo 3. Gráfico: Ahorro de agua en Bogotá 1994 – 2000



Fuente: Corpovisionarios

Anexo 4. Gráfico: Gasto Público Ambiental en Bogotá D.C. Ordenación de Residuos Sólidos. Participación Porcentual. 1997-2007



FUENTE: Gráfica elaborada por la autora de la presente investigación diagnóstica con base en los datos de la Secretaría de Hacienda Distrital.