

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

MARIA CAROLINA MARTINEZ RODRIGUEZ

**LA BASURA SE NOS VOLVIÓ UN PROBLEMA:
EL CASO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RESIDUOS EN BOGOTÁ,
2012-2019**

**PORTO ALEGRE
2023**

María Carolina Martínez Rodríguez

**La basura se nos volvió un Problema:
El caso del sistema de gestión de residuos en Bogotá,
2012-2019**

Tesis de Doctorado en Sociología,
presentada como requisito parcial para la
obtención del Título de Doctora en Sociología
por el Programa de Posgrado en Sociología
del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas
de la Universidade Federal do Rio Grande do
Sul (PPGS/UFRGS).

Orientadora: Profa. Dra. Vanessa Marx

Porto Alegre

2023

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

RECTOR

Carlos André Bulhões Mendes

VICE-RECTORA

Patricia Pranke

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE FILOSOFIA Y CIENCIAS HUMANAS

Hélio Ricardo do Couto Alves

VICE-DIRECTOR DEL INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS

Alex Niche Teixeira

COORDINADORA DEL PROGRAMA DE POSGRADO EN SOCIOLOGIA

Letícia Maria Schabbach

COORDINADOR SUBSTITUTO DO PROGRAMA DE POSGRADO EN SOCIOLOGIA

Guilherme Francisco Waterloo Radomsky

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Rodriguez, Maria Carolina Martinez
La basura se nos volvió un problema: El caso del sistema de gestión de residuos en Bogotá, 2012-2019 / Maria Carolina Martinez Rodriguez. -- 2023.
210 f.
Orientadora: Vanessa Marx.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Problema público. 2. Resíduos sólidos. 3. Lixo. 4. Sociologia. 5. Bogotá. I. Marx, Vanessa, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

MARIA CAROLINA MARTINEZ RODRIGUEZ

**LA BASURA SE NOS VOLVIÓ UN PROBLEMA:
EL CASO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RESIDUOS EN BOGOTÁ,
2012-2019**

Tesis de Doctorado en Sociología, presentada como requisito parcial para la obtención del Título de Doctora en Sociología por el Programa de Posgrado en Sociología del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS).

Porto Alegre, dia 18 de Enero de 2023

Resultado: Aprobado

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Vanessa Marx – Orientadora

UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Professora Dra. Lorena Cândido Fleury

UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Professora Dra. Luisa Durán

UFRGS – Professora do Programa Pós-graduação em Museologia e Patrimônio

Professor Dr. Giovanni Allegretti

Professor do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

*Dedico esta tesis a mi madre María del Carmen,
y a todas las mujeres que me han antecedido:
Mis abuelas, mis tías, mis primas, mi hermana.
Ellas, con sus cuidados, abrieron mi camino.*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, en primer lugar, a las instituciones públicas de Brasil, quienes me permitieron, en calidad de extranjera, adelantar mis estudios de doctorado. A la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)*, por concederme la beca para garantizar mi estabilidad personal mientras adelanté los estudios de manera presencial en Brasil, y posteriormente, para la escritura de la tesis en Colombia.

Al Programa de Posgrado en Sociología de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS)*, por abrirme sus aulas de clase, por la excelente calidad humana y académica de su cuerpo docente, por la atención y amabilidad de sus funcionarios administrativos.

A mi orientadora, Profesora Doctora Vanessa Marx, por su confianza y su apuesta por mi investigación. Porque no solo me acogió como estudiante, también se preocupó por mi proceso personal, por mi bienestar emocional y mental durante el recorrido de la investigación. Porque nunca dudó en llevar a buen término la investigación, aún, en los momentos más críticos. La Dra. Vanessa se convirtió para mí en un ejemplo de profesionalismo, persistencia, rigurosidad académica, y calidad humana.

Al Grupo de Pesquisa de Sociología Urbana e Internacionalización de las Ciudades -GPSUIC- porque siempre fue una escuela de aprendizaje, un espacio para debatir ideas y poner en práctica los ejercicios de investigación. En los meses de pandemia fue una luz porque, en algún momento, era mi único contacto de diálogo académico, y discusión de las lecturas. Fue, muchas veces, mi polo a tierra.

A mis colegas de curso, con quienes fundamos el “Chocolate sociológico”. Juntos vivimos la experiencia de ser foráneos en una ciudad distinta, a la que aprendimos a amar y a extrañar: Porto Alegre, la ciudad que nos vio crecer.

Al jurado lector de esta tesis: Dra. Lorena Cândido Fleury, Dra. Luisa Durán y el Dr. Giovanni Allegretti por su lectura atenta, por sus comentarios rigurosos, por su retroalimentación cuidadosa y por ser unos ojos críticos a esta investigación.

Al Dr. Hugo Cárdenas, a Erika Ortiz, a Javier Galindo, quienes me apoyaron y creyeron que esta investigación sí podría llegar a buen fin.

A mi hijo Luiz André, quien llegó en la mitad del proceso del doctorado. Quedé en embarazo cuando presenté el proyecto doctoral. Su compañía, su dulzura, su amor, su inocencia, sus primeras palabras acompañaron la escritura de esta tesis. En estas páginas están los aromas de la maternidad incipiente.

A mi esposo Willian, con quien tuve la inmensa alegría de vivir juntos esta experiencia de ser estudiantes de nuestra querida UFRGS. De la mano aprendimos y vivimos esta gran vivencia en el hermoso Brasil.

Agradezco a mi familia, a mi hermana Luz Ángela, a mi hermano Diego Iván. Y a mi madre, irrestricta e incondicional, por sus cuidados y paciencia durante el proceso de ausencia en otro país; y posteriormente, en los largos tiempos de escritura.

RESUMEN

Esta Tesis de Doctorado analiza las trayectorias de los problemas públicos sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá, Colombia. El objetivo general fue el de analizar la emergencia y trayectorias de los problemas públicos en torno a la gestión de las basuras urbanas en Bogotá, durante su historia reciente. El periodo seleccionado comprende el gobierno de las dos últimas alcaldías: 2012-2015 de Gustavo Petro, y 2016-2019 de Enrique Peñalosa. Desde la perspectiva sociológica, la investigación procuró explicar cómo se dinamizan las experiencias de los públicos involucrados, y a su vez, el impacto de esta dinámica en el desarrollo del problema sobre qué hacer con los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá. El problema público se transforma, y en su camino transforma también a los públicos; ese es el énfasis que se siguió en esta investigación: el de analizar su mutua influencia y constitución. Metodológicamente, la investigación fue de corte cualitativo con la realización de búsqueda documental y análisis de fuentes secundarias. Se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a profundidad a funcionarios públicos de la alcaldía, organizaciones sociales, recicladores y ciudadanos de Bogotá. Se realizó un ejercicio de observación participante con una organización de recicladores. En la revisión documental se sistematizaron en total 293 normas, 2 Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, 408 noticias del diario de circulación nacional El Espectador, 118 noticias de prensa escrita de medios alternativos de circulación local, 2 informes de Gestión sobre residuos sólidos en Bogotá, una base de datos sobre las Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes de ciudadanos entre 2013 y 2019, y las actas de las mesas participativas para la revisión de los Planes de Gestión de 2015 y 2016 en Bogotá. El análisis documental y de las entrevistas dio como resultado la emergencia de 8 problemas públicos sobre la gestión de residuos sólidos en Bogotá agrupados en tres categorías de la siguiente manera. En la primera categoría “Participación de públicos” se encontraron tres problemas: débil integración del reciclador de oficio, falta de cultura ciudadana, y falta de capacidad institucional. En la segunda categoría “Contexto urbano ambiental”, se encontraron tres problemas: contaminación urbana, superficial integración del reciclaje, y el desborde del Relleno Sanitario Doña Juana. Finalmente, en la categoría “Modelo económico” hay dos problemas más: monopolización del mercado de residuos sólidos, y dificultades en las alianzas público – privadas. En el análisis de la arena pública concluimos que la constitución del problema público no es estática en el tiempo, ni tampoco lo es la conformación de sus públicos. La dinámica del problema depende de la capacidad de alterar la experiencia cotidiana de los públicos involucrados. De hecho, esta variable es más importante que la propaganda o publicidad que se tenga del problema. Un problema puede ser ampliamente visibilizado, pero no por ello es clara su resolución, o se garantiza la intervención de las autoridades convocadas en el problema.

Palabras clave: Problema público. Residuos Sólidos. Basura. Bogotá.

RESUMO

Esta Tese de Doutorado analisa as trajetórias dos problemas públicos na gestão do lixo urbano em Bogotá, Colômbia. O objetivo geral foi analisar o surgimento e as trajetórias dos problemas públicos em torno da gestão do lixo urbano em Bogotá, durante sua história recente. O período selecionado inclui o governo das duas últimas prefeituras: 2012-2015 de Gustavo Petro e 2016-2019 de Enrique Peñalosa. Desde a perspectiva sociológica, a pesquisa procurou explicar como as experiências dos públicos envolvidos são revigoradas e, por sua vez, qual o impacto dessa dinâmica no desenvolvimento do problema do que fazer com os resíduos sólidos na cidade de Bogotá. O problema público se transforma, e ao longo do caminho também transforma o público; essa é a ênfase que se seguiu nesta pesquisa: analisar sua mútua influência e constituição. Metodologicamente, a pesquisa foi qualitativa com revisão documental, e análise de fontes secundárias. Onze entrevistas semiestruturadas em profundidade foram realizadas para funcionários públicos, organizações sociais, líderes de recicladores e cidadãos de Bogotá. Foi realizado um exercício de observação participante com uma organização de recicladores. Na revisão documental, sistematizou-se um total de 293 regulamentos, 2 Planos Integrais de Gestão de Resíduos Sólidos, 408 notícias do jornal nacional El Espectador, 118 notícias da imprensa escrita de mídia alternativa de circulação local, 2 relatórios de gestão de resíduos sólidos em Bogotá, um banco de dados sobre Petições, Denúncias, Reclamações e Solicitações de cidadãos entre 2013 e 2019, e as atas das mesas participativas para a revisão dos Planos de Gestão de 2015 e 2016 em Bogotá. A análise documental e de entrevistas resultou no surgimento de 8 problemas públicos sobre a gestão de resíduos sólidos em Bogotá, agrupados em três categorias a seguir. Na primeira categoria "Participação dos públicos" foram encontrados três problemas: fraca integração do profissional reciclador, falta de cultura cidadã, e falta de capacidade institucional. Na segunda categoria "Contexto urbano ambiental", foram encontrados três problemas: poluição urbana, integração superficial da reciclagem e transbordamento do Aterro Sanitário "Doña Juana". Por fim, na categoria "Modelo Econômico", há mais dois problemas: monopolização do mercado de resíduos sólidos e dificuldades nas parcerias público-privadas. Na análise da arena pública, concluímos que a constituição do problema público não é estática no tempo, tampouco a constituição de seus públicos. A dinâmica do problema depende da capacidade de alterar a vivência cotidiana dos públicos envolvidos. Nesta pesquisa conclui-se que essa variável é mais importante do que a propaganda ou publicidade do problema. Um problema pode ser amplamente visível, mas não por esta razão, a sua resolução é clara, ou está garantida a intervenção das autoridades convocadas no problema.

Palavras-chave: Problema público. Resíduos sólidos. Lixo. Bogotá.

ABSTRACT

This Doctoral Thesis analyzes the trajectories of public problems on the management of urban garbage in Bogotá, Colombia. The general objective was to analyze the emergence and trajectories of public problems around the management of urban garbage in Bogotá, during its recent history. The selected period includes the government of the last two mayorships: 2012-2015 of Gustavo Petro, and 2016-2019 of Enrique Peñalosa. Sociologically speaking, the research sought to explain how the experiences of the publics involved are invigorated, and in turn, the impact of this dynamic on the development of the problem of what to do with solid waste in the city of Bogotá. The public problem is transformed, and along the way it also transforms the public; that is the emphasis that was followed in this research: to analyze their mutual influence and constitution. Methodologically, the research was qualitative with a documentary search and analysis of secondary sources. Eleven semi-structured in-depth interviews were conducted with members of the Mayor's Office of Bogotá, social organizations, leaders of recyclers and citizens of Bogotá. A participant observation exercise was carried out with a recycler's organization. In the documentary review, a total of 293 regulations were systematized, 2 Comprehensive Solid Waste Management Plans, 408 news from the national newspaper El Espectador, 118 news from the written press of alternative media with local circulation, 2 management reports on waste solid in Bogotá, a database on the Petitions, Complaints, Claims and Requests of citizens between 2013 and 2019, and the record of the participatory tables for the revision of the Management Plans of 2015 and 2016 in Bogotá. The documentary and interview analysis resulted in the emergence of 8 public problems on solid waste management in Bogotá, grouped into three categories as follows. In the first category "Participation of publics" three problems were found: weak integration of the professional recycler, lack of citizen culture, and lack of institutional capacity. In the second category "Environmental urban context", three problems were found: urban pollution, superficial integration of recycling, and the overflow of the Doña Juana Sanitary Landfill. Finally, in the "Economic Model" category, there are two more problems: monopolization of the solid waste market, and difficulties in public-private partnerships. As an analysis of the public arena, we conclude that the constitution of the public problem is not static in time, nor is the constitution of its actors. The dynamics of the problem depends on the ability to alter the daily experience of the publics involved. In fact, this variable is more important than the propaganda or publicity of the problem. A problem can be widely visible, but it does not guarantee its resolution, or the intervention of the authorities convened in the problem is insured.

Keywords: Public problem. Solid waste. Garbage. Sociology. Bogotá.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Episodios de crisis por las basuras en Bogotá.....	74
Figura 2: Nube de palabras. Problemas en el gobierno Petro.....	79
Figura 3: Nube palabras. Problemas en el gobierno Peñalosa	84
Figura 4: Sistema de Gestión basura urbana en Bogotá.....	87
Figura 5: Estructura de los problemas públicos.....	106
Figura 6: Criterios para etiquetar la basura	113
Figura 7: La experiencia pública.....	115
Figura 8: La emergencia de los problemas en la arena pública	118
Figura 9: Nubes de palabras: Problemas públicos	129
Figura 10: Categorías emergentes.....	133
Figura 11: Presencia de públicos en la gestión de basuras	178

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Diseño metodológico de la investigación	36
Tabla 2: Realización entrevistas y codificación.....	40
Tabla 3: Estratificación en Bogotá	70
Tabla 4: Cronología empresas basura en Gobierno Petro	83
Tabla 5: Relaciones entre lo público y lo privado.....	125
Tabla 6: Problemas públicos sobre la gestión de residuos.....	131
Tabla 7: Toneladas de basuras urbanas que ingresaron a RSDJ	157
Tabla 8: Producción de basuras y aprovechamiento en Bogotá.....	159
Tabla 9: Toneladas de basuras en Bogotá y nivel de aprovechamiento.....	160
Tabla 10: Distribución de la tarifa de aseo en Gobierno Peñalosa	171
Tabla 11: Precios de material reciclable en Colombia por kilo	171

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Toneladas de basuras y nivel de aprovechamiento en RSDJ.....	158
Gráfica 2: Peticiones periodo Petro y Peñalosa	190
Gráfica 3: Quejas periodo Petro y Peñalosa	190
Gráfica 4: Reclamos periodo Petro y Peñalosa.....	191
Gráfica 5: Solicitudes periodo Petro y Peñalosa	191

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Ciudades en Colombia.....	67
Mapa 2: Localidades de Bogotá.....	68
Mapa 3: Localidades urbanas de Bogotá.....	69
Mapa 4: Modelo de recolección de residuos en Bogotá, Gobierno Petro	82
Mapa 5: Modelo de recolección de residuos en Bogotá, Gobierno Peñalosa	86
Mapa 6: Ubicación Relleno Sanitario en Bogotá.....	164

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Reclamaciones por falla en el servicio de aseo de Bogotá	81
Ilustración 2: Pantallazo noticia de recicladores en gobierno Petro	136
Ilustración 3: Pantallazo noticia de recicladores en gobierno Peñalosa	138
Ilustración 4: Noticia crisis basuras en gobierno Petro	141
Ilustración 5: Lista de faltas cometidas por ciudadanos con la basura	142
Ilustración 6: Noticia crisis durante gobierno Petro.....	145
Ilustración 7: Imagen crisis durante gobierno Peñalosa	147
Ilustración 8: Noticias contaminación en Bogotá	151
Ilustración 9: Noticia comparendos ambientales	151
Ilustración 10: Noticia sobre problema de integración del reciclaje	154
Ilustración 11: Antes y después de instalación de contenedor	161
Ilustración 12: Síntesis titulares Doña Juana.....	163
Ilustración 13: Noticias sobre modelo de aseo. Gobierno Petro.....	175

LISTA DE FOTOS

Foto 1: Panorámica Relleno Sanitario Doña Juana	167
Foto 2: Vivero. Sineambore	187
Foto 3: Centro de compostaje. Sineambore	187

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ASE	Área de Servicio Exclusivo
CRETIB	Corrosividad, Reactividad, Explosividad, Toxicidad, Inflamabilidad, Biológico-Infeciosos
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ECA	Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento
GPSUIC	Grupo de Pesquisa en Sociología Urbana e Internacionalización de las ciudades
ONU	Organizaciones de Naciones Unidas
PGIRS	Plan De Gestión Integral de Residuos Sólidos
PQRS	Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes
PRAS	Proyecto de Reciclaje y Aprovechamiento Sostenible
RSDJ	Relleno Sanitario Doña Juana
RSU	Residuos Sólidos Urbanos
RUOR	Registro de Organizaciones de Recicladores de Oficio
RURO	Registro Único de Recicladores de Oficio
SUI	Sistema único de Información de Servicios Públicos
UAESP	Unidad Administrativa de Servicios Públicos
UESP	Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos
UFRGS	Universidad Federal de Rio Grande del Sur
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	20
2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	33
3. BASURAS Y RESIDUOS SÓLIDOS: REVISIÓN DE LITERATURA	43
3.1 ANTECEDENTES EN LA SOCIOLOGÍA.....	44
3.2 LA BASURA SITUADA.....	54
3.2.1 Los desperdicios	54
3.2.2 El descarte	60
3.2.3 La basura urbana	62
4. BOGOTÁ, SU CONTEXTO POLÍTICO Y GESTIÓN DE BASURAS	66
4.1 BOGOTÁ, CIUDAD EN EXPANSIÓN.....	66
4.2 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE BASURAS.....	71
4.3 SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ	78
4.3.1 Alcaldía de Gustavo Petro, 2012 – 2015.	79
4.3.2 Alcaldía de Enrique Peñalosa, 2016 – 2019.	84
5. PÚBLICOS Y PROBLEMAS PÚBLICOS. DISCUSIÓN TEÓRICA	89
5.1 ANTECEDENTES DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS ¿CUÁL HA SIDO LA DISCUSIÓN DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES?	89
5.2 LA VERTIENTE CULTURALISTA DE GUSFIELD: DIÁLOGO ENTRE EL CONSTRUCTIVISMO Y EL PRAGMATISMO.....	99
5.2.1 Estructura social	102
5.2.2 La estructura del problema público	105
5.3 LA PERSPECTIVA PRAGMATISTA DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS	108
5.3.1 La experiencia pública	109
5.3.2 La arena pública	116
6. PROBLEMAS PÚBLICOS EMERGENTES	129
6.1 PARTICIPACIÓN DE PÚBLICOS	134
6.1.1 Débil integración del reciclador de oficio	134
6.1.2 Falta de cultura ciudadana	139
6.1.3 Falta de capacidad institucional	143
6.2 CONTEXTO URBANO-AMBIENTAL.....	149
6.2.1 Contaminación urbana	149

6.2.2 Superficial integración de prácticas de reciclaje	153
6.2.3 Desborde Relleno Sanitario Doña Juana	161
6.3 MODELO ECONÓMICO	167
6.3.1 Monopolización mercado residuos sólidos	168
6.3.2 Dificultades alianzas público-privadas.....	173
7. ARENA PÚBLICA, TRAYECTORIAS Y PERSPECTIVAS.....	177
7.1 BALANCE DE LOS PROBLEMAS	177
7.2 LA ARENA PÚBLICA Y LO COMÚN EN DISPUTA	184
8. CONCLUSIONES	193
BIBLIOGRAFÍA	197
ANEXO A. TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO	205
ANEXO B. SUMARIO DE LAS ENTREVISTAS.....	207
ANEXO C. CUESTIONARIO ENTREVISTAS.....	208

1. INTRODUCCIÓN

La presente Tesis de Doctorado analiza las trayectorias de los problemas públicos sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá, Colombia. Sociológicamente hablando, me interesa comprender y explicar cómo se dinamizan las experiencias de los públicos involucrados, y a su vez, el impacto de esta dinámica en el desarrollo del problema sobre qué hacer con los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá. El problema público se transforma, y en su camino transforma también a los públicos (CEFAÏ, 2017a); ese es el énfasis que pretendo seguir en esta investigación: el de analizar su mutua influencia y constitución.

Las trayectorias del problema público se alimentan de los mecanismos, estrategias y prácticas que dinamizan los discursos de los públicos afiliados a este problema. La crítica emergente o las denuncias colectivas que elaboran nuevos públicos son cruciales en la dinamización de éste (BOLTANSKI L. , 1990). Dichas denuncias pueden estancarse, bloquearse, mantenerse deliberadamente por un prolongado periodo de tiempo y no derivar en soluciones efectivas del problema (GUSFIELD, 2014).

Decidí llegar a este camino de pesquisa después de haber andado y ensayado otros temas de interés. Incursioné en la sociología cuando tenía 15 años, cuando aún era estudiante en el colegio, en ese entonces, mi profesor de ciencias sociales puso en mis manos el texto “La Violencia en Colombia” del gran sociólogo colombiano Orlando Fals Borda. En ese momento no entendí casi nada del texto, pero una certeza se anidó en mi corazón: “Algún día quiero escribir como escribía ese señor”.

Me gradué del bachillerato y me presenté al examen de admisión del programa de Sociología de la universidad pública más importante de Colombia: la Universidad Nacional. Así, a mis 16 años inicié mi formación como socióloga, en el año 2001. Las materias teóricas fueron las más difíciles, los textos de Hegel, Parsons, Weber, Marx, Bourdieu, Schütz, Bauman, llegaron a mis manos, con la dificultad de una adolescente que se acercaba a estos densos libros por primera vez. Muchos de ellos no los entendía, otros empezaban a cobrar sentido; pero en ese momento yo tenía una gran sensación de vacío.

Me formé como socióloga, pero al final de mi carrera sufrí un episodio de depresión muy fuerte, entre otras razones, porque no le encontraba sentido a la

sociología. Aún no entendía para qué tanta teoría, por qué tanta densidad en las lecturas, por qué era necesario acumular tantos textos que al final, no resolvían los problemas sociales. Me empeñé en buscar trabajos en los cuales me sintiese útil, aportar a la solución de problemas colectivos: donde pudiese ver que mis aportes a las comunidades, de verdad, servían para mejorar un poco la vida de todos.

Así, trabajé en zonas rurales en mi país, también en barrios populares de Bogotá, e inclusive, con unos colegas, creamos una fundación para hacer IAP - Investigación Acción Participativa, la gran herencia de la sociología en Colombia. Viví en Quito, Ecuador, durante dos años para hacer mi maestría en desarrollo rural en la FLACSO, y, aun así, seguía renuente a volver a la sociología. Seguía teniendo mis reparos.

Por una casualidad de la vida, una amiga mía me pidió que la reemplazara como docente de una universidad en Bogotá, en una facultad de medicina, - ¿medicina? - Pensé que no tendría nada que ver una socióloga con maestría en desarrollo rural metida en una facultad de medicina. Pero acepté hacer el reemplazo, al final, sólo eran unas clases, ¿qué de malo podría pasar?

Al iniciar este nuevo trabajo me sentí retada, interpelada, sentí como un desafío el hecho de tener que explicar un punto de vista *social* a quienes hablaban desde las ciencias naturales. Mis colegas de las otras áreas: médicos, biólogos, químicos, se convirtieron en mis interlocutores ideales. Sentí que todo mi conocimiento y experiencia adquirido en los últimos años tenía un nuevo modo de expresarse.

Tomé la decisión de postularme a un doctorado en sociología en Brasil. Sí, quería volver a la sociología, verla de nuevo, leerla con ojos de mujer, ya no de adolescente, quería encontrar nuevas preguntas, nuevos modos de dialogar y saber qué fue lo que conquistó mi corazón de quinceañera. Con un año de anticipación, tomé clases de portugués, en ese momento recordé la amable invitación del profesor Sergio Schneider quien me dio clases en Quito, cuando hablaba de Porto Alegre y su amada UFRGS. Me postulé y felizmente fui aceptada. Renuncié a mi trabajo de profesora y volví a ser estudiante de sociología, 17 años después.

Sin embargo, al llegar a Porto Alegre, esa inquietud no terminaba de dar forma, mi proyecto de investigación estaba demasiado desenfocado, quería conectar la salud con la sociología, pero fue un intento fallido. La profesora Soraya Vargas amablemente me sugirió conversar con la profesora Vanessa Marx, quien escuchó mis ideas y muy felizmente aceptó ser mi orientadora, pero aún con un proyecto de investigación pendiente por entregar. Esta fecha, afortunadamente, coincidió con la

iniciativa de la Dra. Vanessa de dar inicio al Grupo de Investigación en Sociología Urbana e Internacionalización de las Ciudades –GPSUIC-, un campo de investigación novedoso para mí, pues hasta ese momento estaba familiarizada con el desarrollo rural y temas de medicina; pero no había incursionado en la sociología urbana. Pensé que era una oportunidad maravillosa para dar rienda suelta a mi preocupación por los “problemas sociales”, un tema pendiente desde mis épocas del pregrado. De tal suerte, trabajé en un proyecto que me permitiera pensar un problema social urbano, aunque ello me implicara enfrentarme a una literatura completamente nueva, con autores desconocidos para mí. Ello me entusiasmó aún más: explorar nuevos autores, leer nuevas discusiones, incursionar en temas que no conocía hasta ese momento.

Decidí trabajar sobre el problema de la basura, que en el año 2018 era el problema más neurálgico que tenía Bogotá en ese momento. Yo seguía diariamente las noticias de mi país desde Brasil, y todos los días había protestas, bloqueos, una sensación de descontento colectivo por la crisis en la gestión de las basuras, episodio que ya se había presentado en el año 2012. Entonces, era un hecho recurrente, repetitivo, no era una situación aislada o un evento coyuntural.

Las primeras lecturas de la situación empírica fueron a través de la prensa, que, en ese momento, era mi principal fuente de información. Me encontré con versiones sumamente repetitivas sobre el problema de las basuras, culpando principalmente a los ciudadanos “no educados” y a la alcaldía. ¿Qué podía recabar al respecto? ¿Si la información empírica que había encontrado hasta ese momento se repetía y se repetía?

Las lecturas teóricas empezaron a brindarme miradas distintas sobre aquellos datos empíricos que estaba leyendo. La primera aclaración fue entender que ya no se hablaba en la literatura de -problema social- sino de -problema público- (AGUILAR, 2000) (GUSFIELD, 2014) (ROSAS, 2019) (WARNER, 2012), por lo tanto, eso le daba un abordaje distinto a la investigación. Lo segundo, comprender que esa información repetitiva lejos de ser un obstáculo era un dato en la investigación: ¿por qué a pesar de las implicaciones sociales, políticas, ambientales y económicas que tienen las crisis de las basuras en Bogotá persistían pocas versiones del problema? Justamente una de las características de los problemas públicos es que surgen a partir del conflicto, la denuncia, la disputa de distintas versiones. Algo faltaba comprender en esa mirada.

Según la búsqueda inicial y exploratoria del problema que hicimos en el planteamiento del proyecto, hace cuatro años atrás, rastreamos la siguiente consigna

sobre el problema público de la gestión de basuras en la ciudad¹: *Bogotá está en permanente crisis ambiental por un exceso en la producción de residuos sólidos y por mantener un sistema de gestión y recolección de basuras no eficiente*. Esta consigna da por sentado lo que significa “crisis ambiental”, pese a la cantidad de debates que hay en torno a la noción de “medio ambiente” (MATTEDI, 2003). Por tanto, para el abordaje y delimitación del objeto de estudio hemos decidido no etiquetar de entrada el problema de la gestión de basuras como un problema ambiental. Nos enfocaremos en hablar de *problemas públicos* y en rastrear todas las versiones que son invocadas para definir dichos problemas. Por supuesto, el argumento ambiental se encuentra en este debate, pero será objeto de análisis y no, nuestro punto de partida, pues asumimos que no es algo obvio hablar de un “problema ambiental”, su contenido precisa ser debatido.

De manera simultánea, frente a las versiones dominantes del problema público, han emergido nuevos discursos, es decir, la aparición de versiones críticas (BOLTANSKI L. , 2009) sobre la construcción del problema de las basuras en Bogotá, pero que se han mantenido al margen de los espacios de mayor publicidad de la ciudad tales como la prensa de amplia circulación y algunos informes de entidades públicas de control ambiental de la ciudad. Estos nuevos discursos invocan la reflexión y la crítica frente al papel de la Alcaldía de Bogotá en la crisis ambiental por las basuras, la necesidad de articular la labor de los recicladores al sistema de recolección y selección de residuos, la urgencia de gestionar un nuevo relleno sanitario y de invertir recursos en su tecnificación, el llamado sobre la responsabilidad de las empresas privadas que prestan el servicio de recolección de basura, el detrimento del paisaje urbano (especialmente en los sectores populares de la ciudad), los impactos negativos en la salud de los habitantes que viven cerca del relleno sanitario, entre otros.

Así pues, la presente investigación se justifica por la pertinencia de indagar empíricamente cuáles son las trayectorias de los problemas públicos en la época contemporánea, donde las esferas públicas están permeadas por ráfagas de información, la proliferación de noticias, y la repetición de mensajes que no siempre

¹ Esta interpretación inicial fue fruto de la revisión exploratoria de una revista de circulación nacional “Semana”, e informes de entidades públicas de control del Medio Ambiente: “Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR”, y la Superintendencia de Servicios Públicos durante el periodo mencionado: 2012-2019.

responden a los intereses públicos de los colectivos (WARNER, 2012). Lo público, hoy, está lejos de ser un sentido consensuado. Tiene una alta carga política e histórica, y en la época contemporánea supera la equivalencia con el Estado. Pensar lo público hoy nos invita no sólo a reflexionar sobre las connotaciones abstractas y epistemológicas, sino también a considerar sus usos, sus maneras de ser interpretado, construido y reconstruido por los diferentes colectivos (RABOTNIKOF, 2008). El desafío investigativo desde una mirada sociológica nos invita pues, a pensar modos de rastrear esas construcciones de lo público y, por ende, de los problemas públicos.

La opinión pública no se construye en el aire, no es sólo una interpretación vacía, sino que está fundada en la experiencia, en las sensaciones corporales y ecológicas de unos acontecimientos movilizados de nuevas experiencias catalogadas por los sujetos como negativas. Analizar los problemas públicos, implica rastrear la relación entre experiencias del mundo cotidiano y la legitimación de estos problemas no de modo separado u opuesto, sino de un modo bilateral.

Esta correlación entre la idea y la experiencia puede ser coherente, es decir, la enunciación del problema público de la gestión colectiva de las basuras en Bogotá puede ser reflejo de lo que experimentan los habitantes vecinos del botadero “Doña Juana” y de los barrios que tienen mayor presencia de basura acumulada en las calles, o por el contrario, puede ocultar su experiencia ecológica de aquella situación, y manifestar narrativas de un orden opuesto. La presente investigación tiene como uno de sus objetivos verificar esta relación.

Los residuos sólidos, o como también podríamos nombrarlo: las basuras, han sido un asunto que las ciudades han tramitado de las más variadas formas desde sus inicios. En Bogotá, donde se llevará a cabo la presente investigación, la basura se ha tratado con estrategias como quemas, enterramientos, desviación hacia los ríos, o desecho en zonas destinadas para ello (MOLANO, 2019). Cada modalidad se ha adoptado según coyunturas históricas que señalan necesidades de acciones por parte del gobierno local, algunas de ellas se han tramitado por intentar atender la emergencia de crisis sociales o ambientales, que parecen urgentes, pero que no por ello, son eficientemente resueltas (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017).

Pero los residuos (en sus procesos de producción, recolección y tratamiento) no son un problema en sí mismo para las ciudades, o no siempre se ha visto como problema público, pues de uno u otro modo se ha convivido con ellos, e incluso, se

toleran ciertos espacios donde éstos abundan. Ha sido en las últimas décadas del S.XX donde el discurso ambiental se ha legitimado, se ha posicionado en la agenda global, y se ha diseminado, o apropiado de las más variadas maneras a través de diversos usos sociales, sean éstos de palabra o de acción, por ejemplo, en el campo político, comercial, institucional, mediático, y por supuesto, científico. (HANNIGAN, 2009). Así pues, preguntas como: ¿Por qué producimos tantos desechos? ¿Qué impacto tienen esos desechos en nuestros ambientes, y por ende, en nuestras vidas? ¿Qué hacer con los desperdicios?, han escalado el debate público y le han dado a la basura una connotación particular en su definición como problema público en la ciudad.

La cuestión que nos parece pertinente aquí es las trayectorias de los problemas públicos, es decir, situaciones particulares vividas por algunas comunidades que derivan en perturbaciones colectivas, que generan narrativas públicas y demandan la atención o solución por parte de una o varias autoridades (GUSFIELD, 2014). Hemos dicho, el discurso de que las basuras generan contaminación tiene unos matices, no se apropia del mismo modo, no apela a los mismos argumentos, ni es usado igual por todos los actores involucrados. Sin embargo, en las esferas públicas (hacemos uso del plural de manera intencionada para explicarlo más adelante) se privilegian unos discursos sobre otros, se despliegan unas tensiones por conquistar estos escenarios de publicidad, y no siempre se visibilizan todas las versiones colectivas de quienes experimentan el problema en disputa (WARNER, 2012) (RABOTNIKOF, 2008)

Todos los seres vivos somos productores de desechos. Los desechos orgánicos y no orgánicos que producimos particularmente los seres humanos continúan un ciclo de agencia, que cuando puede ser asimilada por otros seres vivos y por el medio ambiente se convierte en energía aprovechada para otros usos. Cuando estos desechos acumulan tal nivel de información que no puede ser procesado, ésta se convierte en energía latente que se procesa muy lentamente, y genera ruido.

El posicionamiento del tema ambiental en el discurso global desde la década de los 70 ha sido un punto de inflexión importante tanto para las agendas políticas de los Estados, movimientos sociales, el mercado internacional, así como para los debates científicos. Por primera vez en la historia de occidente, la relación hombre-naturaleza se pone en el centro del debate público y señala los límites y la finitud que implican la experiencia vital (MALDONADO C. , 2009). Lo crucial en este acontecimiento es que la mirada ya no puede seguir siendo antropocéntrica, ahora se cuestiona la

omnipresencia y centralidad del hombre en el proceso evolutivo, siendo ésta reemplazada por el entrecruzamiento de los sistemas naturales y artificiales, donde interactúan seres vivos, objetos no-humanos y sus entornos.

Podemos observar, por ejemplo, las exhortaciones de la Organización de Naciones Unidas hechas desde sus distintos programas ambientales para una gestión racional y ecológica de los desechos sólidos en todos los países, ya en el año 1992 a través de la Agenda 21:

La gestión ecológicamente racional de los desechos debe ir más allá de la simple eliminación o el aprovechamiento por métodos seguros de los desechos producidos y procurar resolver la causa fundamental del problema intentando cambiar las pautas no sostenibles de producción y consumo. Ello entraña la aplicación del concepto de gestión integrada del ciclo vital que representa una oportunidad única de conciliar el desarrollo con la protección del medio ambiente (ONU , 1992).

Esta visibilización del tema ambiental obedece en gran medida al señalamiento de problemas que si bien, han existido desde mucho tiempo atrás, en las últimas décadas han reclamado una resonancia histórica. Cuestiones como la escasez de agua, contaminación del aire, daños colaterales causados por la minería, acumulación de residuos sólidos en las ciudades, el cambio climático, entre otros, comenzaron a ocupar titulares en prensa, a ser objeto de política pública y a ser reclamados por movimientos y organizaciones sociales.

Ahora bien, que la basura genere contaminación no es un hecho socialmente aceptado per se, aún con las ráfagas de noticias, informes científicos o campañas mediáticas que puedan dar cuenta de ello. Este posicionamiento por supuesto, no se ha efectuado de manera lineal, ni de manera consensuada. Tampoco ha sido apropiado por los distintos actores en modo parejo. De hecho, la correlación entre “conciencia ambiental” y acciones políticas de cambio, tema estudiado por sociólogos como Dunlap (1997) y Dilman (1978), señala que no son directamente proporcionales las campañas ecológicas lideradas por medios de comunicación e informes científicos, versus las acciones en política pública para frenar los factores contaminantes en el mundo, por mencionar un ejemplo (DUNLAP, 1997):

El desarrollo gradual del consenso científico y la difundida preocupación pública sobre la realidad del cambio medioambiental global provocado por los humanos –como la reducción de ozono, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático global- han sido especialmente significativos. La capacidad finita de los ecosistemas para absorber los subproductos de la industrialización sin efectos perjudiciales se considera crecientemente una limitación más preocupante que la escasez de recursos naturales. El cambio medioambiental global subraya el hecho de que los ecosistemas no sólo sirven de “almacén de recursos” o “vertedero de residuos” a las sociedades humanas, sino que son también nuestro “espacio de vida” y esos tres usos entran en un conflicto cada vez mayor. (DUNLAP, 1997)

Los problemas de contaminación contemporáneos tienen su correlato en el desarrollo de la sociedad industrial, en la exhibición de sus logros, pero también de sus fracasos y límites. Autores como Beck (1992) llaman la atención sobre la mirada que debemos tener de la emergencia del ambientalismo, pues ésta es una consecuencia paradójica del desarrollo capitalista, y no una señal de su declive (BECK, 1992).

En este escenario la ciudad se convierte en la evidencia máxima del progreso industrial, pero es a la vez, el espacio donde el límite del uso de los recursos naturales se ha visibilizado, bien porque afectan a unas comunidades concretas que demandan soluciones, o bien porque los desastres dictan el camino de la acción pública: en términos de contaminación del aire y del agua, escasez de los recursos, riesgos inminentes de las construcciones, los conflictos por la conservación de áreas verdes, y el caso que nos convoca aquí, la gestión de los residuos sólidos.

El caso más emblemático es el del plástico, pues el aumento en el volumen de su producción es abrumador. Desde su auge, en la segunda guerra mundial, hasta la fecha, se han producido más de 8.000 millones de toneladas de plástico en el mundo, un equivalente a la basura que produciría Colombia durante 670 años (GARCIA, 2017).

Cuando el plástico se usa como desechable tiene un paso fugaz en las manos humanas, y luego, la asimilación de su información para convertirse en energía aprovechable puede tardar hasta 500 años al momento de ser arrojado al medio ambiente o a otros seres vivos. Vemos pues así, un serio desbalance entre la velocidad de la producción de información que emitimos a través de los desechos humanos, y la velocidad de la capacidad de respuesta para recibir tal nivel de información por parte del medio ambiente y de los otros seres vivos.

Esta velocidad en la producción y acumulación de desechos, y del plástico en particular, ha recibido la atención pública de la prensa y de distintas agencias internacionales. Por ejemplo, para la celebración del día internacional del medio ambiente durante el presente año, 2018, la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura, UNESCO, reivindicó la lucha contra la contaminación producida por los plásticos:

La contaminación por plásticos, a pesar de ser reciente, tiene un peso indiscutible sobre el planeta y su producción ha estado aumentando sostenidamente en los últimos 50 años, mientras que su reciclaje no va a la par. En el mundo solamente una fracción de los plásticos descartados se recicla, y según un nuevo informe de ONU Medio Ambiente, de seguir las cosas como están, la producción de plástico no solo crecerá, sino que se duplicará en las próximas décadas, acumulándose este tipo de basura en vertederos o en entornos naturales. (UNESCO, 2018).

Ese desbalance en la información generada por los seres humanos tiene un rostro visible, se llama basura, basura acumulada. Es especialmente serio en las grandes urbes, donde los desechos sólidos ocupan extensos terrenos en su disposición final, y según el tipo de gestión adoptado por los gobiernos locales, estos desechos pueden también invadir el paisaje urbano haciendo una importante presencia en las calles, canales, ríos, quebradas, etc.

Sin embargo, como ya lo dijimos, aunque en la ciudad la basura no gestionada de manera eficiente pueda generar un alto impacto paisajístico, no necesariamente es vista como un problema. La basura es un elemento urbano sujeto a las más variadas interpretaciones sobre sus usos y posibles tratamientos. Para los habitantes de un barrio puede ser un elemento más del paisaje; para los recicladores, fuente de ingresos; para los empresarios encargados de su disposición, un negocio rentable; para los gobiernos locales, un problema técnico que se resuelve a través del mercado; para quienes conviven con ella en grandes magnitudes, una bomba de tiempo.

Así pues, podemos desdibujar distintos modos en que son vistos los problemas por la acumulación de desechos en la ciudad: económicos (en la puja de quién y cómo maneja la cadena de valor de la basura), políticos (quién, cómo y por qué decide un determinado tratamiento de las basuras), territoriales (dónde se genera la basura, dónde transita, dónde se deposita), sociales (responsabilidades en la generación, aprovechamiento y desecho de la basura) y culturales (producción de significados sobre la basura y su tratamiento). Aunque pueden coexistir todas estas maneras de

interpretar, abordar o relacionarse con la basura en la ciudad, no todas ellas están posicionadas en la construcción social de la basura como un problema público. Justamente, nos interesa rastrear qué variables, elementos, informaciones o conocimientos son invocados a la hora de señalar a la basura como un problema público.

En el caso de la enunciación del problema público en la gestión de las basuras en Bogotá, las voces más visibles que han contribuido a la formación de una opinión pública al respecto de la situación son: La prensa y la Alcaldía de Bogotá. Sin embargo, en concordancia con el punto anterior donde hemos señalado la importancia de analizar la experiencia pública es relevante resaltar cómo narran y construyen el problema de manera pública quienes *experimentan* la situación problemática. Varios actores surgen en la escena de la discusión política: los habitantes vecinos del botadero, las organizaciones de recicladores, los trabajadores del aseo y las empresas privadas que participan en la gestión de las basuras.

Un interés central sobre el cual se quiere llamar la atención se refiere a la delimitación de las esferas públicas para la investigación sociológica. Si bien, se ha rastreado en el presente proyecto que la versión más dominante del problema de la gestión de residuos sólidos tiene que ver con la resolución técnica de desaparecer las basuras del paisaje urbano visible, vale la pena señalar que la asignación de otros posibles significados, ideas o valores pueden surgir en el curso de la investigación, y frente a lo cual tenemos una postura flexible en el sentido de rastrear y verificar las diferentes creaciones de verdad, justicia y juicios valorativos (BOLTANSKI L. , 1990) que los diferentes actores convocados señalen frente a las basuras en Bogotá.

En el planteamiento del proyecto hace cuatro años, había decidido que el objeto empírico de investigación sería el caso del Relleno Sanitario Doña Juana; sin embargo, el tiempo de la pandemia alteró los planes del trabajo de campo, por lo cual, tomé la decisión de cambiar el objeto empírico, y consultar fuentes principalmente de carácter documental. Ahora, me enfocaré en rastrear los problemas públicos vigentes en las dos últimas alcaldías de Bogotá, haciendo un ejercicio comparativo entre el periodo de un gobierno local con ideología política de izquierda, y otro periodo de un gobierno local con ideología política de derecha. Las dos últimas alcaldías de Bogotá cumplían ese requisito, lo que me permitió hacer el ejercicio comparativo: El gobierno de Gustavo Petro desde el año 2012-2015, y el gobierno de Enrique Peñalosa desde el año 2016 hasta el año 2019.

A partir de estas premisas teóricas y empíricas construimos el objetivo general de la siguiente manera:

Analizar la emergencia y trayectorias de los problemas públicos en torno a la gestión de las basuras urbanas en Bogotá, durante su historia reciente. El periodo seleccionado comprende el gobierno de las dos últimas alcaldías: 2012-2015 de Gustavo Petro, y 2016-2019 de Enrique Peñalosa.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Analizar la literatura vigente sobre los problemas públicos, y los aportes teóricos que desde la sociología se han hecho para su abordaje.
- Explicar qué tipos de problemas públicos han emergido, cuáles han sido sus trayectorias en el periodo de tiempo seleccionado, y cómo se dinamizan las experiencias de los públicos involucrados.
- Comprender cuáles son las razones que obstaculizan o permiten la emergencia de la crítica en la construcción de los problemas públicos sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá.
- Analizar la dinámica de la arena pública sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá y las reivindicaciones que los distintos públicos hacen en torno a un bien común.

La hipótesis se planteó desde el inicio de la investigación, en el año 2018. Hemos decidido dejar el registro de este planteamiento con la intención de contrastar los resultados finales de la investigación. La hipótesis se propuso de la siguiente manera:

Cuanto más consolidado, más institucionalizado, o más consensuado sea un problema público, menos capacidad tiene de incorporar o reflejar la crítica emergente de quienes viven dicho problema en su vida cotidiana. La garantía en la diversidad de nuevos públicos, sin embargo, no está dada por la apertura o garantía en los espacios de participación en la esfera pública, sino en la potencia autoorganizativa de nuevos públicos que presten atención y permitan la circulación de estos nuevos discursos. En el caso específico de la gestión de basuras en la ciudad de Bogotá, la poca flexibilidad

en la incorporación de nuevas versiones al problema permite pensar que la insistencia en pocas versiones del problema responde más a la estructura de un problema privado con amplia publicidad, y no, a la existencia de un problema público en constante construcción.

La exposición de este documento se encuentra organizada en siete capítulos, y una conclusión general. La presente introducción y el capítulo dos muestran el planteamiento central de la investigación, los objetivos y la metodología adoptada para el desarrollo y escritura de esta pesquisa.

El capítulo tres expone la revisión de la literatura sobre la basura como objeto de estudio, y sobre los antecedentes en la sociología que abrieron camino en los temas ambientales de la ciudad. En este capítulo describimos la discusión sobre qué se entiende por “basura” y sus sinónimos en la literatura de las ciencias sociales. Todo ello para definir conceptual y técnicamente bajo qué perspectiva abordaremos los problemas sobre la basura urbana en Bogotá.

El capítulo cuatro exhibe una descripción del contexto urbano, social y ambiental de Bogotá como escenario donde transcurre la presente investigación. Presentamos el contexto geográfico, y socioeconómico de la ciudad, y posteriormente, ubicamos el panorama político de las dos alcaldías, sus antecedentes históricos, y cuál es el funcionamiento del sistema de gestión de residuos sólidos en la ciudad.

En el capítulo cinco nos concentramos en la discusión propiamente teórica sobre los problemas públicos. Presentamos los antecedentes en las ciencias sociales en la comprensión de los problemas públicos, planteamos una postura crítica frente al constructivismo; y explicamos posteriormente los aportes de la escuela pragmática, de la cual tomamos las principales premisas para el análisis.

En el capítulo seis hacemos una descripción de las categorías emergentes, resultado de la investigación. Cuáles fueron los problemas públicos detectados en las narrativas e información recabada durante el trabajo de campo. Presentamos un análisis de cada problema público, cuáles son sus puntos de demanda y los actores participantes simultáneamente en los dos periodos de gobierno seleccionados.

En el capítulo siete hacemos un balance en retrospectiva de los problemas públicos, y su estado a posteriori de las dos alcaldías. Luego presentamos un análisis de la arena pública como campo en permanente construcción de estos problemas. Cerramos la discusión con la comprobación de la hipótesis.

Finalmente, en las conclusiones, retomamos la discusión teórica vista en perspectiva desde los hallazgos empíricos para verificar la trayectoria de los problemas públicos encontrados en la investigación.

2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo presenta el diseño metodológico y las estrategias investigativas adoptadas en el desarrollo de la tesis. Nos interesa articular el aporte de la etnografía de los problemas públicos y la verificación de las denuncias. A continuación, expondremos el sustento metodológico que guía la investigación. Posteriormente explicaremos las fases de la tesis en el diseño de campo, la recolección de los datos y el análisis de la información.

La presente investigación trata sobre la trayectoria de problemas públicos en la gestión de residuos sólidos en Bogotá, Capital de Colombia. Hemos tomado como referente distintos episodios de crisis en la historia reciente de la ciudad, en los cuales se evidenciaron estados de emergencia sanitaria, ambiental y política, concretamente, hablamos del caso de las dos últimas alcaldías: la de Gustavo Petro (2012-2015), y la de Enrique Peñalosa (2016-2019). La escogencia del caso empírico tuvo dos criterios: la viabilidad metodológica (tiempos, recursos y accesos por parte de la investigadora), y la identificación de un caso de gestión urbana donde estuvieran en ciernes distintos puntos de vista sobre cómo tratar la basura, en un periodo de tiempo rastreable que tuviera evidencia empírica para su seguimiento.

Pero ¿cómo dar cuenta de ello?, ¿cómo acceder a la emergencia de esos problemas públicos que tienen como premisa la experiencia?, ¿cómo documentar las denuncias canales de comunicación o portavoces tanto institucionalizados, como no institucionalizados?

Para cumplir el objetivo descrito en el análisis de las trayectorias de los problemas públicos, el diseño de la investigación tuvo una orientación de corte cualitativo, a través del uso de revisión de fuentes secundarias, realización de entrevistas y un ejercicio de observación participante (GUBER, 2011).

La indagación de las narrativas está inspirada metodológicamente en la propuesta de Boltanski, que le da a la denuncia (individual o colectiva) un status de verdad. La gramática de la denuncia de Boltanski es una propuesta que reflexiona sobre cómo las personas que protestan públicamente contra una injusticia intentan crear “causas”, “buenas causas”, “causas colectivas”, sin olvidar los esfuerzos que ellas deben realizar para lograrlo, puesto que ello supone desplazar una causa de lo singular a lo general (BOLTANSKI L. , 2016).

La cuestión de la normalidad y del sentido de la normalidad tenía un vínculo directo con la cuestión de la justicia y del sentido de la justicia hacia la cual habíamos encaminado la interrogación sobre los casos (...) La cuestión que tomamos por objeto pasó a ser entonces la siguiente: qué condición debe satisfacer la denuncia pública de una injusticia para ser considerada admisible (sea cual fuere el curso dado a la demanda). Aportar un esbozo de respuesta a esta cuestión suponía tratar con los mismos instrumentos las demandas juzgadas como normales y las estimadas como anormales, en vez de contenerse con una clasificación previa. (BOLTANSKI, 1990, pág. 22)

Aquí nos enfrentamos a un reto metodológico que invoca el problema de la “traducción”, “equivalencia” o “validez” de la denuncia. Ya que las voces experienciales evocan denuncias que parten desde perspectivas muy particulares, la cuestión sociológica enunciada por Boltanski fue planteada así: ¿qué condición debe satisfacer la denuncia pública de una injusticia para ser considerada admisible (sea cual fuere el curso dado a la demanda)? (BOLTANSKI, 2009, 22)

La respuesta que ofrece Boltanski (2009) a tal cuestión se halla en la voz de quienes experimentan la perturbación. Según el sociólogo, la validez o “normalidad” de la denuncia se rastrea acumulando el mayor número de testimonios de los denunciadores en primera persona. El trabajo pues, se orienta a reconstruir de la manera más sistemática posible las operaciones críticas y las justificaciones de los denunciadores y recoger de la manera más fiel posible los argumentos y pruebas proporcionados por estos críticos sociales. Esto es así, porque el sociólogo debe reconstruir las narrativas de las voces experienciales sin asumir de entrada que el problema denunciado reviste, per se, un carácter problemático. Así lo demostró en su investigación sobre el aborto en Francia, donde junto con su equipo de trabajo se dedicó a reconstruir las versiones a favor y en contra de la legalización del aborto, sin tomar como punto de partida que la ilegalidad fuese un problema público. (BOLTANSKI, 2016)

Boltanski denominó a este ejercicio de sistematización de la justificación y denuncia como la gramática de la denuncia pública, en la cual incluyó tanto casos emblemáticos y ampliamente publicitados, como casos aparentemente aislados y menores. El escenario de la denuncia pública tiene por objeto convencer y generar empatía para construir el público del problema en cuestión. Dicha gramática se sustenta en un sistema de participantes que involucran por lo menos 4 tipos de

actores: los denunciantes, las víctimas, los responsables y los jueces (Boltanski, 1990).

Vemos así, que la propuesta de Boltanski permite un sustrato epistemológico y metodológico para pensar los problemas públicos desde una versión pragmática. Ahora bien, es importante aclarar que, aunque una parte de la investigación tuvo en cuenta las denuncias de los distintos actores que intervinieron en la construcción del problema público, esta investigación no se concentró exclusivamente en ello.

El rastreo de las denuncias se hizo en diálogo con una etnografía de los problemas públicos (GUBER, 2011), es decir, hemos tomado como modelo metodológico la ruta planteada por Boltanski para el rastreo de las versiones sobre los problemas públicos; pero teniendo siempre en perspectiva que todas las narrativas contribuían en la trayectoria del problema público. Así, pues, las quejas ciudadanas fueron puestas en perspectiva junto con las narrativas de las instituciones, al igual que las denuncias de las organizaciones sociales, y las narrativas de la prensa.

Renunciamos a calificar los discursos como “dominantes” o “subalternos” *a priori* porque justamente nos interesa verificar el tránsito de estos discursos, cómo estos alteran a sus públicos, y a su vez, cómo los públicos tienen la potencia de alterar las versiones de los problemas públicos. Dicho esto, a continuación haremos una descripción de las tres fases de la investigación: diseño y preparación del campo, recolección de datos, y análisis de resultados.

A) FASE 1: DISEÑO Y PREPARACIÓN DEL CAMPO

Tal como señalamos en la introducción, la fase de campo se vio alterada por la pandemia COVID-19. Ello nos hizo replantear la propuesta metodológica de campo en dos aspectos de la investigación. Primero, cambiando el caso de estudio que inicialmente estaba planteado para trabajar con el Relleno Sanitario Doña Juana; decidimos hacer un estudio comparativo entre los periodos de las últimas dos alcaldías de Bogotá, en el tiempo comprendido entre 2012-2015, y 2016-2019. El segundo cambio fue el énfasis de las fuentes, ya que inicialmente queríamos privilegiar la observación participante y hacer un estudio más orientado hacia la etnografía en campo; pero ante la imposibilidad de salir a terreno, decidimos privilegiar las fuentes secundarias.

Veamos a continuación la propuesta metodológica en la tabla 1:

Tabla 1: Diseño metodológico de la investigación

PROPUESTA METODOLÓGICA			
OBJETIVO GENERAL: Analizar la emergencia y trayectorias de los problemas públicos en torno a la gestión de las basuras urbanas en Bogotá, durante su historia reciente. El periodo seleccionado comprende el gobierno de las dos últimas alcaldías: 2012-2015 de Gustavo Petro, y 2016-2019 de Enrique Peñalosa.			
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACTIVIDADES	DIRIGIDO A	HERRAMIENTA
•(A) Analizar la literatura vigente sobre los problemas públicos, y los aportes teóricos que desde la sociología se han hecho para su abordaje.	Búsqueda y revisión de literatura empírica y teórica sobre problemas públicos en sociología	1. Textos y artículos académicos	A1 Matriz de sistematización literatura
	Escritura capítulo teórico y de contexto sobre los problemas públicos en la sociología	--	A2 Capítulo teórico
• (B) Explicar qué tipos de problemas públicos han emergido, cuáles han sido sus trayectorias en el periodo de tiempo seleccionado, y cómo se dinamizan las experiencias de los públicos involucrados.	Describir y comparar: a) Los planes de desarrollo distrital. b) PGIRS c) Informes oficiales de aprovechamiento de residuos en Bogotá	1. Alcaldía Mayor de Bogotá. 2. UAESP. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.	B1 Matriz de comparación
	Construir una base de datos con artículos de prensa de orden nacional y local (1 nacional) (1 local), que recolecte información sobre noticias relacionadas con las basuras.	1. Nacional: El Espectador 2. Local: Por definir	B2 Matriz sistematización prensa
	Realizar entrevistas para indagar sobre la construcción de los problemas públicos	1. UAESP. (2) 2. Empresas (públicas o privadas) ejecutoras del servicio. (2) 3. Académicos (1) 4. Organización de recicladores (1) 5. Organización civil (2)	B3 Cuestionario de Entrevistas
	Sistematizar entrevistas y construir categorías	--	B4 - C2 Árbol de problemas Nvivo

<ul style="list-style-type: none"> • (C) Comprender cuáles son las razones que obstaculizan o permiten la emergencia de la crítica en la construcción de los problemas públicos sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá. 	Construir una base de datos con la recolección de denuncias ciudadanas relacionadas con la disposición y recolección de basuras en la ciudad de Bogotá.	1. UAESP. (2) 2. Empresas (públicas o privadas) ejecutoras del servicio. (2)	C1 Matriz de sistematización
	Comparar el contenido de los debates y las denuncias, con la información de la prensa nacional y distrital	1. Matriz denuncias 2. Matriz prensa	B4 - C2 Árbol de problemas Nvivo
<ul style="list-style-type: none"> • (D) Analizar la dinámica de la arena pública sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá y las reivindicaciones que los distintos públicos hacen en torno a un bien común. 	Observación de reuniones o asambleas entre la Alcaldía de Bogotá y ciudadanos donde se aborde la problemática de las basuras	1. Mesas de diálogo sobre la gestión de residuos, entre distintos actores de la ciudad	D1 Matriz sistematización
	Observación de eventos cotidianos donde se pongan en práctica decisiones sobre la basura	1. Iniciativa ciudadana sobre gestión de residuos	D2 Diario de Campo

Fuente: Elaboración propia

La propuesta metodológica general está guiada por la construcción de los objetivos específicos. Decidimos concentrar la mayor parte del trabajo con revisión de archivo para intentar reconstruir las versiones de los problemas públicos en los dos periodos de gobierno local en Bogotá.

Así pues, tuvimos como objeto de análisis tanto los comunicados oficiales de la administración distrital, así como las denuncias ciudadanas que individual o colectivamente hayan sido interpuestas para evidenciar problemas en la gestión de residuos sólidos en la ciudad de Bogotá, incluido el sistema de recolección de basuras y la disposición final en el botadero Doña Juana.

Tuvimos en cuenta los siguientes criterios de inclusión para el grupo de documentos seleccionados.

- Normatividad nacional y local sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en Bogotá.

- Plan De Gestión Integral de Residuos Sólidos periodo Petro y periodo Peñalosa.
- Noticias de prensa escrita de circulación nacional diario El Espectador, periodo Enero 1 de 2012 – Diciembre 31 2019. La selección de este diario nacional obedeció a reconocer un medio noticioso de amplia circulación, que tuviese una sección dedicada a la ciudad de Bogotá y cuyos dueños no presentaran, en el periodo de tiempo mencionado, relación comercial con el negocio de las basuras en Bogotá.
- Noticias de prensa escrita medios alternativos de circulación local, periodo Enero 1 de 2012 – Diciembre 31 2019.
- Informes de Gestión sobre aprovechamiento de residuos sólidos en Bogotá 2012- 2019.
- Informes de Gestión sobre tarifa de recolección de residuos sólidos en Bogotá 2012 - 2019.
- Denuncias ciudadanas relacionadas con la disposición y recolección de basuras en la ciudad de Bogotá 2012- 2019.

Criterios de exclusión:

- Periódicos de otras regiones del país.
- Opiniones de ciudadanos que no tengan una experiencia directa del problema en su vida cotidiana.
- Opiniones en redes sociales
- Noticias de medios radiales o de televisión nacional

En el plan metodológico de la investigación se planeó la realización de entrevistas diseñadas según los roles de los actores en las instituciones participantes del problema público. Igualmente, se planeó la observación directa de dos actividades puntuales:

- Observación de un espacio de discusión o debate donde confluyeran actores diversos sobre la gestión de residuos sólidos en la ciudad.

- Observación de un espacio de autogestión ciudadana en la gestión de residuos sólidos en la ciudad.

B) FASE 2: RECOLECCIÓN DE DATOS

Una vez diseñados los instrumentos de recolección de información, iniciamos la tarea de recopilación de la documentación y realización de las entrevistas. Frente a la documentación requerida se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Normatividad nacional y local sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en Bogotá: Se construyó matriz de sistematización con el hallazgo de 293 normas, incluidas las siguientes categorías: Acuerdo, auto, circular, concepto, decreto, directiva, fallo, ley, objeción, plan, proyecto, resolución y sentencia.
2. Plan De Gestión Integral de Residuos Sólidos periodo Petro y periodo Peñalosa. Se encontraron los dos documentos.
3. Noticias de prensa escrita de circulación nacional diario El Espectador, periodo Enero 1 de 2012 – Diciembre 31 2019: Se construyó matriz de sistematización con el hallazgo de 408 noticias.
4. Noticias de prensa escrita medios alternativos de circulación local, periodo Enero 1 de 2012 – Diciembre 31 2019: Se construyó matriz de sistematización con el hallazgo de 118 noticias.
5. Informes de Gestión sobre aprovechamiento de residuos sólidos en Bogotá 2012-2019: Se encontró 1 informe de gestión UAESP.
6. Informes de Gestión sobre tarifa de recolección de residuos sólidos en Bogotá 2012 – 2019: Se encontró 1 informe de gestión UAESP.
7. Denuncias ciudadanas relacionadas con la disposición y recolección de basuras en la ciudad de Bogotá 2012- 2019: Se obtuvo la base de datos de las Peticiones, Quejas,

Reclamos y Solicitudes -PQRS- ciudadanas del periodo 2013-2019. Antes del 2013 no hay registros de estas solicitudes.

Con respecto a la realización de entrevistas se llevaron a cabo, en total, 11. Si bien, el diseño original no se pudo cumplir, pues a pesar de la insistencia vía telefónica y por correo electrónico, ninguna empresa privada aceptó participar en el ejercicio de las entrevistas. La respuesta que nos manifestaron es que toda la información solicitada se encontraba en sus páginas web.

Tabla 2: Realización entrevistas y codificación

Tipo institución	Perfil persona entrevistada	Fecha realización	Código entrevista
Estado	Funcionario UAESP. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Gobierno Petro	Octubre 2020	01RQ
	Funcionario UAESP. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Gobierno Petro	Septiembre 2020	02IH
	Funcionario UAESP. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Gobierno Peñalosa	Septiembre 2020	03GS
	Funcionario UAESP. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos. Gobierno Peñalosa	Septiembre 2020	04MF
Privado	Academia. Docente Investigador sobre historia de la basura en Bogotá.	Noviembre 2020	05FM
Sociedad Civil	Organización social. Gobierno Petro	Septiembre 2020	06OB
	Organización social. Gobierno Petro	Septiembre 2020	07JR
	Organización social. Gobierno Peñalosa	Octubre 2020	08AC
	Organización social. Gobierno Peñalosa	Noviembre 2020	09AV
	Organización recicladores	Octubre 2020	10YC
	Organización recicladores	Junio 2022	11SO

Fuente: Elaboración propia

El ejercicio de observación también fue infructuoso en un inicio por las restricciones de la pandemia COVID-19. No fue posible realizarlo dentro del cronograma que estaba planeado en el año 2020, pero posteriormente, ya después de haber cerrado el trabajo de campo, fue posible llevar a cabo estas dos actividades de la siguiente manera:

1. Observación de un espacio de discusión o debate donde confluyeran actores diversos sobre la gestión de residuos sólidos en la ciudad: Logramos acceder a los registros y actas de las mesas de trabajo ciudadanas que tuvieron por objetivo la evaluación de los PGIRS 2015 y 2016. Estas mesas de trabajo se realizaron en octubre y noviembre de 2020, pero tuvimos que aguardar hasta el año 2021 para acceder a los audios y actas de todas las reuniones.

2. Observación de un espacio de autogestión ciudadana en la gestión de residuos sólidos en la ciudad: En el año 2020 no pudimos hacer el ejercicio de observación, pero en el año 2022, ya cuando estaba adelantado la escritura de esta tesis, fui invitada a participar en unas caminatas de la organización SINEAMBORE. Allí pude hacer el ejercicio de observación participativa que estaba pendiente por realizarse.

C) FASE 3: ANÁLISIS DE RESULTADOS

La fase de sistematización y análisis de los resultados se realizó con la lectura y registro de toda la información documental en matrices. A su vez, las entrevistas se transcribieron en su totalidad y se imprimieron en papel para hacer una lectura global, y empezar a identificar las categorías emergentes. Las matrices construidas para el registro documental fueron las siguientes:

B1 Documentos oficiales

Fecha	Título	Autor	Concepto basura	Problemas basuras	Responsables	Soluciones

B2 Prensa nacional y local

Fecha	Título	Autor	Mensaje	Público	Fuentes que usa	Uso de imágenes

C1 Denuncias ciudadanas

N°	Fecha	Tipo de denuncia	Contenido	Público al que se dirige	Qué acción solicita

Finalmente, el proceso de lectura, sistematización y análisis fue el que mayor cantidad de tiempo implicó en el procesamiento de la información. Realicé dos lecturas de todos los documentos, la primera lectura global, y la segunda lectura identificando las categorías y clasificando la información. Una vez transcrita y leída la información, ésta fue procesada con el programa NVivo, lo cual me permitió llegar a la identificación de ocho grandes problemas públicos en la gestión de residuos sólidos de la ciudad. Ello será materia de discusión en los capítulos seis y siete.

3. BASURAS Y RESIDUOS SÓLIDOS: REVISIÓN DE LITERATURA

Continuamos la narrativa de la presente tesis presentando una revisión de la literatura sobre la basura como objeto de estudio, y sobre los antecedentes en la sociología que abrieron camino en los temas ambientales de la ciudad. El eje central de esta investigación trata sobre los problemas públicos en torno a los residuos sólidos urbanos, que están incluidos dentro de la categoría “basura”; en concreto en la presente investigación, abordaremos los problemas públicos sobre la “basura urbana”.

Así pues, planteamos inicialmente revisar cuál es el panorama académico actual dentro del cual se inscriben los estudios que abordan la basura como objeto socio-antropológico; cuáles son las reflexiones y abordajes que encontramos para ver la basura en su dinámica material y social. Iniciamos con una breve reseña sobre los aportes que al respecto hacen los estudios de la sociología ambiental y la sociología urbana, quienes han ofrecido elementos teóricos relevantes para analizar y reflexionar sobre la situación de las basuras en el mundo contemporáneo. Posteriormente presentaremos la revisión de literatura sobre qué se entiende por basura y por residuos sólidos en el campo académico de las ciencias sociales, qué aproximaciones hemos encontrado al respecto y cómo esta investigación se nutre de esta literatura encontrada.

Al hablar de “basura urbana”, nos referimos a estos artefactos del desecho producidos en las ciudades; pero su identificación no es una construcción ligera, por el contrario, tanto de manera social, como de manera técnica, tienen unas características que consideramos necesario abordar y comprender, para discutir posteriormente sobre las narrativas que se producen con, y alrededor de la basura urbana. Por ello, presentamos primero el panorama académico general; posteriormente, la discusión sobre la “basura”; y, en tercer lugar, hablamos de lo que hemos denominada en el presente estudio como “basura urbana”. Con todos estos insumos, concluimos cuál es el límite conceptual y técnico en nuestra investigación sobre las “basuras” en la ciudad de Bogotá.

3.1 ANTECEDENTES EN LA SOCIOLOGÍA

En el campo de las ciencias sociales, la basura es un objeto de estudio reciente. Tiene sus antecedentes en la sociología ambiental y en la sociología urbana, por lo cual expondremos brevemente estos referentes, y hablaremos posteriormente en concreto sobre los caminos allanados en la investigación sobre la “basura” como tema de investigación.

Hannigan (2009) ofrece una síntesis de las principales tendencias investigativas de la sociología ambiental. El día de la Tierra inauguró la “Década ambiental” en los años 70, fue el comienzo de un campo de investigación. Durante estos años aún no existía un cuerpo teórico dedicado al medio ambiente propiamente dicho desde la sociología. La herencia de los sociólogos clásicos puede leerse desde algunas menciones implícitas de la naturaleza o el medio ambiente en sus trabajos, si bien, no constituyó su foco central. Explícitamente, el autor menciona en cada caso, contribuciones de los tres fundadores de la sociología, Durkheim, Weber y Marx.

El primero de los tres clásicos, Durkheim, quien hace una férrea defensa de los fenómenos sociales y de la consciencia colectiva como hechos empíricos observables, susceptibles de explicación (DURKHEIM, 1986), fue inspirado por las teorías evolucionistas de Darwin de una manera limitada y sesgada. Por ejemplo, Durkheim creía que la especialización de las especies era una manera de disminuir rivalidades y aumentar la interdependencia mutua, al contrario de Darwin, quien veía en ello una forma de ganar ventaja competitiva sobre la otra especie y conducir a su exterminio. Infelizmente, Durkheim no tuvo contacto con las discusiones posteriores desde la biología que surgieron en el S.XX sobre la ecología moderna, en relación con las relaciones de dependencia, cooperación y competencia, lo que, especulativamente hablando, habría influenciado de una manera diferente el pensamiento del autor clásico. A Durkheim le debemos su dedicado esfuerzo por dialogar con la biología, de teorizar a partir de los avances que para la época eran la vanguardia de los hallazgos científicos en el campo de las ciencias naturales, si bien tuvo una orientación marcadamente positivista.

Continuado con el segundo de los clásicos, según Murphy (1994), el principal aporte de Weber a la teorización sobre el medio ambiente es el concepto de *racionalización formal*, la cual se compone de diversos componentes institucionales que impelen por la dominación del mercado en la economía capitalista (MURPHY,

1994). Esto implica, por ejemplo, que la explotación de los recursos naturales es la acción más eficiente hasta el mayor límite posible, si bien, esto no es de ninguna manera racional desde el punto de vista ecológico, he aquí la evidencia de una contradicción muy importante que marcará derroteros futuros en las discusiones desde la ecología política. Por su parte, Freudenburg (2001) llama la atención sobre el concepto de *racionalidad intelectual*, la cual es central en las sociedades industriales por el nivel de dependencia de los especialistas para el avance y comprensión de la tecnología. Puede esto llegar a ser problemático por las confusiones o controversias al interior de la comunidad científica, que podrían derivar en emergencias ambientales, algo que nos llama poderosamente la atención, pues es justo en este asunto donde concentramos nuestro foco de interés (FREUDENBURG, 2001).

Para el tercero de los clásicos, Pardo (1999) señala el aporte de Marx como fundamental por su abordaje de la Naturaleza, su énfasis dialéctico le otorga un carácter histórico y dinámico a la relación hombre-naturaleza. Marx ubica a la historia de la humanidad en una base material e histórica, sin la cual el hombre no existe como ser social. Con el capitalismo, se sucede la enajenación del hombre de sí y de la naturaleza por la explotación de los recursos naturales que demanda la urbanización y la producción de nuevas mercancías (PARK, La ciudad y otros ensayos de ecología urbana, 1999).

La Naturaleza, sin duda, es vista como medio para el trabajo y la producción, por lo cual, el progreso de las fuerzas económicas ocurren a pesar de la transformación extrema de ésta, ¿pero cuál es el límite de esta transformación?, sería la pregunta emergente sobre la capacidad de transformación que ejerce el capital en el ambiente, ¿acaso la apertura para la dependencia total de entornos completamente artificiales después de agotar los recursos naturales? o ¿la adaptación del sistema a los límites que la naturaleza va mostrando en el camino? Creo que aquí hay otro camino fértil de discusión, que sin duda autores contemporáneos como Lefebvre y Harvey han explorado de manera muy provechosa (LEFEBVRE, 1974) (HARVEY, 2005).

El aporte de los ecólogos clásicos, quienes hicieron parte de la Escuela de Chicago, fundante de la sociología urbana, se sustentó en la comprensión de las interdependencias que se dan entre 4 elementos en la organización social y su ambiente: en palabras de Park (1916): población, artefactos (cultura tecnológica), costumbres y creencias (cultura no material), y recursos naturales; en palabras de

Duncan (1961): medioambiente, tecnología, población y organización. Así pues, dan relevancia al espacio físico que hace posible las relaciones en las sociedades humanas, si bien, se lee un cierto determinismo biológico, es significativo señalar que para esta propuesta la influencia del ambiente en los individuos no se lee de una forma lineal, sino, de hecho, la influencia ocurre en el sistema de relaciones sociales. La falencia sí radica en su unilateralidad, pues no se analiza la influencia de las sociedades en los entornos bióticos (MARTINEZ, 1999).

El problema de las teorías clásicas es la tangencialidad en el abordaje de la cuestión ambiental, ya que ésta es subsidiaria en la explicación de sus temas centrales de interés: a saber, la explicación de cómo funcionan los sistemas sociales. Nos gustaría argumentar mejor este punto, el problema no es que descarten la explicación de la base material a partir de la cual se desarrollan las sociedades, como su objeto de estudio central, dado que al tener estas teorías una abstracción tan amplia, pedirles que se limiten a lo ambiental, sería exigir de parte de ellas que reduzcan sus alcances epistemológicos. Lo que a nuestro parecer es problemático, es la separación hombre-naturaleza, de suyo que lo natural es secundario porque no está al nivel del *antrophos*. Esto refleja una jerarquía donde el hombre sigue siendo independiente, existe aparte, es diferente a la naturaleza (Moore, 2016).

En las teorías de la segunda mitad del S.XX, específicamente a partir de los años 70, se destacan al menos 3 abordajes: La modernización reflexiva y ecológica, La Sociología del Riesgo, y el debate entre el Realismo y el Constructivismo.

La explicación ecológica encuentra sus raíces en la ecología humana que tuvo gran importancia en los estudios urbanos de la primera mitad del S.XX. Después, Spaargaren y Mol (1992), se convierten en sus principales exponentes. El foco de este abordaje es la explicación de la adaptación de los procesos industriales, que tienen como premisa el no agotamiento del recurso natural. Es decir, la modernización de los procedimientos que garanticen la base material existente para los seres humanos, a través de innovaciones y difusiones de nuevas tecnologías autosustentables.

La sociología del riesgo, cuyo principal abanderado es Beck (1992). En contraposición con el abordaje anterior, Beck es muy crítico de los procesos de modernización. El autor señala que los riesgos contemporáneos se diferencian del pasado porque están cargados de incertidumbre, por la magnitud, y el nivel de impacto ambiental. La modernización es pues, también responsable por el riesgo creciente en la sociedad global. Señala la responsabilidad de la ciencia como institución en este

aumento vertiginoso del riesgo global. Si bien, al final, de sus discusiones concluye que la sociedad contemporánea es capaz de resolver los problemas que la industrialización acelerada ha ocasionado. (HANNIGAN, 2009)

Por último, llegamos a uno de los debates en los que está inscrita la sociología ambiental, desde la década de los 90, es la disputa entre dos posturas sobre la objetividad material de los acontecimientos de orden ambiental en las sociedades. Por un lado, se encontraban quienes daban por obvia la existencia del daño ambiental en el mundo, y allí, el papel de los sociólogos consistía en señalar, documentar, describir los mecanismos a través de los cuales ocurrían estos daños, para descubrir rutas que permitiesen cambiar estas situaciones. Del otro lado de la disputa, en el cual se encontraban sociólogos de la ciencia que reconocían que los riesgos ambientales no era algo dado por hecho, y detrás de tales concepciones existía todo un proceso de construcción social.

Por otro lado, el llamado constructivismo ambiental ha tenido por tarea señalar cómo un problema ambiental derivó como tal en términos sociales (HANNIGAN, 2009). Esta postura le ha valido numerosas críticas de otras escuelas de la sociología ambiental con respecto a la posible relativización de problemas ambientales reales, como veremos más adelante en la revisión de la literatura. Sin embargo, consideramos que, en vez de restarle legitimidad a los problemas públicos, el preguntarnos sobre cómo han sido construidos sus relatos, nos muestra las distintas argumentaciones que, a favor o en contra de tal situación, pueden surgir, ampliando la mirada sobre la complejidad de las relaciones sociales en sus ambientes.

Este debate ha despertado fuertes críticas hacia el constructivismo social, adjudicando a éste que desconoce, niega o ignora la realidad de la crisis ambiental contemporánea (BERGER & LUCKMANN, 2011). El problema es que aquello que el constructivismo no quiere dar por sentado como consenso social, es en realidad su punto de partida heurístico, pero es interpretado por los realistas como una argumentación política a favor de la no aceptación de los problemas ambientales actuales. Se les critica que tan sólo el hecho de poner en duda que ciertos fenómenos existen, por ejemplo, problemas ambientales como el calentamiento global, o problemas de salud, como la obesidad, es una grieta a favor de quienes no quieren asumir responsabilidades que permitan resolver dichos problemas. (HANNIGAN, 2009).

Pero ¿acaso aquello que es enunciado como problema por los científicos, de facto se convierte como tal para la mayoría de la población? De seguro, frente a esta pregunta surgirán todos los matices posibles. No existen consensos sobre lo que es un problema o no. Aquí no se está negando la existencia de la contaminación, o del daño ambiental a los ríos, o el calentamiento global, sino lo que se está poniendo en cuestión es cómo socialmente producimos conciencia sobre eso, cómo se le otorga un estatus de verdad, cómo se posiciona en las agendas políticas globales y locales, quiénes lo hacen, qué tensiones se encuentran, cómo se visibilizan o invisibilizan estas situaciones.

Tal vez el reto que asome a la ventana tenga que ver con asumirnos como productores de realidad, y no como fuera de la realidad: aparte de ella, ajenos a ella. Sino asumirnos como *natura* social. Somos naturaleza, y generamos naturaleza, una naturaleza que sólo puede ser en tanto socializa, en tanto es social. El trabajo de pensamiento que construyamos de nosotros mismos reconociendo esa imbricación podría ser el primer paso para desdibujar las fronteras heredadas de la modernidad fragmentadora del ser humano.

Por su parte, la sociología urbana también ha permitido allanar caminos para lo que conocemos hoy como los estudios de los desechos, y los estudios del descarte. El objeto de la sociología urbana ha transitado entre dos perspectivas, la primera se concentra en los entornos materiales, el paisaje urbano y las transformaciones espaciales que devienen con la ciudad, es decir, los factores de producción de relaciones sociales. La segunda perspectiva se concentra más en las relaciones sociales que se adaptan o establecen una relación simbiótica con el ambiente urbano, y que son propias de éste. Así la sociología urbana ha transitado en el análisis de lo social y lo espacial, dando preferencia a uno u otro, según los debates de las distintas escuelas en su historia (MARTINEZ, 1999) (LAMY, 2006).

Aun cuando desde los inicios del S.XX con los primeros debates en la sociología urbana en manos de Simmel, Sombart y Holbawchs, el tema ambiental pareciera no estar en el centro de la atención, el foco de la sociología urbana por lo “espacial” señaló desde el inicio, un interés por la mutua influencia de los ambientes en interacción con la acción humana. La ciudad es la mayor exponente de los ambientes artificiales creados por el ser humano, aunque no existe consenso sobre la pertinencia epistemológica de analizar el espacio urbano como productor de relaciones sociales o como su producto (CASTELLS, 1998) (ULLÁN DE LA ROSA, 2014)

Nos parecen pertinentes en este punto, traer al debate los aportes de autores como Lefebvre y Castells quienes llaman la atención sobre la necesidad de comprender la espacialidad en función de las relaciones sociales que la producen. Según Castells (1998) el espacio es siempre una expresión de la estructura social, está configurado por los sistemas político, social y económico. En síntesis, la ciudad es expresión del sistema capitalista, es una de las tantas maneras en que el sistema capitalista configura la sociedad, por tanto, no es ella una singularidad ajena a otras formas de expresión social como los espacios rurales. Es configuración y síntesis de las relaciones sociales dominantes (CASTELLS M. B., 1998).

Sin embargo, el hecho de que el espacio urbano esté enmarcado en las relaciones globales del capital no niega de facto que ésta tenga unas dinámicas propias, unos modos de expresión, un espacio que invoca materialidad y que señala unos límites empíricos susceptibles de investigación. ¿Son las ciudades producto de las relaciones capitalistas? sí, pero son a la vez, instituciones políticas, espacios donde se congrega la gestión política de los problemas urbanos, son sistemas que tienen por reto gestionar la vida en sus territorios (HARVEY, 2005).

Aquí se pone en cuestión la gobernabilidad de las ciudades, el cómo enfrentan problemas de tendencia global, pero de acción local. Son las ciudades los escenarios donde la participación ciudadana cobra vigencia y protagonismo ante los retos de la globalización del mercado. Así pues, la contaminación ambiental de la ciudad no es algo dado por la presencia física de la basura en el paisaje urbano, es producto de las relaciones sociales que permiten afirmar que así lo es, o que posicionan tal situación en una disputa de definiciones. (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017)

Queremos resaltar en este grupo de literatura, un compendio de investigaciones sobre conflictos ambientales en la ciudad por la gestión de residuos sólidos llevado a cabo en México, Italia y Francia, editado por el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México en el año 2017. En el compendio titulado “Conflictos y concertación. La Gestión de los residuos en México, Italia y Francia” encontramos un análisis desde el lente de la sociología urbana. Según los autores, el problema de la gestión de los residuos está vinculado necesariamente con la proximidad, la cercanía cotidiana e inmediata con los espacios físicos involucrados donde se invocan argumentos patrimoniales o ambientales y, por lo tanto, a los cuales, la exigibilidad de un proceso de mediación social es cada vez más innegociable (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017).

Existe una aparente paradoja que señala por un lado la importancia creciente de los asuntos ambientales en los espacios de discusión pública, principalmente, en lo atinente a la sofisticación de procedimientos de información y diálogo, pero no por ello, los conflictos por el uso y determinación de las infraestructuras urbana parecen disminuir, muy por el contrario, parecen ir en aumento las estrategias contenciosas para poner en entredicho decisiones de carácter público (BOBBIO, et.al. 2017). Así pues, los mecanismos de participación difundidos por las entidades públicas y privadas no son suficientes para disminuir los conflictos urbanos que ocurren en los procesos de ordenamiento territorial de las ciudades y de ubicación de infraestructuras o equipamientos para la gestión de residuos urbanos, porque a la postre, la generalización de procesos de información no significa despolitización de los conflictos. Los autores se interesaron no sólo en preguntarse por las causas de los conflictos, sino, por sus efectos, nuevas tensiones generadas, y nuevas apelaciones invocadas. (BOBBIO, et.al. 2017). Este libro presenta un balance entre las acciones públicas, la participación de distintos actores y los conflictos emergentes a propósito de la gestión de residuos sólidos en estos tres países con una renta muy diferenciada: México, Italia y Francia (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017, pág. 14).

Los autores subrayan, o ponen su foco de atención en la proliferación de los conflictos ambientales como el modus operandi contemporáneo a través del cual los colectivos y las sociedades tramitan sus inconformidades frente a equipamientos e iniciativas que pueden alterar el bienestar en sus lugares de residencia.

El conflicto parece haberse convertido en una modalidad generalizada de relaciones entre los residentes y las autoridades públicas. Sin embargo, en todos los contextos las políticas públicas proclaman que el control de las molestias y de los impactos ambientales sea cada vez más preciso y que los dispositivos de participación estén atentos a reacciones y a demandas del público (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017, pág. 14).

Para los autores, el conflicto puede derivar en la democratización de los espacios públicos de debate y confrontación entre las instituciones y las poblaciones que demandan alguna situación de afectación en sus entornos de vivienda, trabajo, o recreación. (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017). En el caso concreto de la gestión de residuos sólidos, estos estudios evidenciaron la inclinación de la mayoría de las poblaciones por impedir la localización de infraestructura para tramitar estos residuos, tales como Rellenos sanitarios, incineradores, plataformas de compostaje, entre otros. Esta situación se constituye en un problema público: ¿qué hacer con la basura?, ¿cuál

será su destino?, ¿en qué lugar de las ciudades se debe garantizar o asegurar su disposición final?:

La gestión de residuos se ha convertido en un problema público marcado de manera diferente por argumentaciones en términos de crisis y de urgencia utilizados para justificar los proyectos, pero también para intentar acelerar los procedimientos de localización (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017, pág. 21).

En la presente investigación nos sentimos afines con el concepto de “público” que utilizan los investigadores, es decir, lo público no está constreñido exclusivamente a las instituciones del Estado, sino que compartimos la postura según la cual el público es el que hace circular ciertos contenidos narrativos y que busca la reivindicación de bienes comunes (WARNER, 2012). En últimas, lo que está en disputa es el estatus de lo público en el transcurso del conflicto, es decir, el carácter común que adquiere la situación o la reivindicación, y a su vez, a quiénes está implicando, a qué públicos está convocando. El aporte que ofrece este texto es el de ver los conflictos más allá de una situación coyuntural que confronta actores, sino verlos a partir de una percepción distinta de la participación social, donde la participación no solo es un escenario determinado a priori desde las instituciones, sino que se construye a partir de la deliberación y las acciones colectivas que intervienen en las disputas. Los autores establecieron un grupo de variables para leer la diversidad de conflictos en torno a la gestión de residuos sólidos en los 3 países: la relación entre el conflicto, la concertación y las decisiones finales sobre qué hacer al respecto de la infraestructura para la disposición de residuos sólidos urbanos. Como estrategia metodológica decidieron leer los casos empíricos rastreando las semejanzas en el acontecer de las disputas, en vez de las diferencias marcadas por el contexto nacional (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017).

Entre las distintas conclusiones de la investigación, una llama la atención por la relación con nuestro tema de pesquisa, tiene que ver la visión de conflicto más allá de un juego de suma cero, donde sólo hay ganadores y perdedores:

En esos casos el proceso no se limita a encerrarse en un juego de ganador y perdedor: el conflicto tiene como efecto abrir espacios de debate sobre las modalidades de la gestión de los residuos, así como recomponer el juego de cada actor, modificar las relaciones de fuerza y hacer surgir grupos movilizados que disponen de una competencia técnica como jurídica y relacional adquirida durante el conflicto. En esas situaciones, el conflicto se transforma en un juego menos simplificado, más abierto y con tendencia a la suma positiva. (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017, pág. 356)

Así, una de las implicaciones de los conflictos es la construcción de un debate, esto necesariamente abre la puerta para la construcción de nuevos públicos, aunque no siempre implica la democratización de los problemas que están abordando. Si bien, el propósito de esta investigación estaba enmarcado en rastrear la dinámica del conflicto, y en identificar cuáles fueron las trayectorias que se vivieron en cada caso para llegar a una decisión final sobre la gestión de residuos sólidos en algunas ciudades de México, Francia e Italia; en las conclusiones los autores destacaron que los confrontamientos para impedir decisiones sobre la disposición final de los residuos son fuertes y álgidos; pero los escenarios de concertación son aún muy débiles, evidenciando desconexión entre los planes institucionales y territoriales. Falta reconocer la aceptación social de estos proyectos al mismo nivel que otras variables técnicas que sí son consideradas importantes tales como la logística, la inversión de capital, la infraestructura, entre otras. Es decir, falta reconocer que, paulatinamente y de manera creciente, instaurar proyectos con grandes impactos ambientales sin que exista consenso con las comunidades directamente afectadas se torna cada vez más difícil (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017).

El campo de los conflictos socio-ambientales es de una profusa producción académica en las últimas décadas y con un gran eco en los estudios en América Latina, especialmente, los conflictos asociados a infraestructuras para la explotación minera, de especial interés en países como Perú, Chile, México y Colombia (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017, pág. 20). Si las situaciones de conflicto alrededor de los equipamientos, técnicas, métodos, infraestructuras, y en general, todas las decisiones públicas para la gestión de residuos sólidos es una constante en distintos países de la región, no se puede seguir viendo como asuntos aislados de fallos locales en su implementación.

Según los autores, una de las características del problema de la gestión de residuos sólidos es la simultánea retórica de urgencia y de déficit de recursos o soluciones para resolver la situación. Al unísono de mensajes sobre la alarmante sobreproducción de desechos (principalmente de orden doméstico), y sobre la urgente necesidad de frenar el descarte indiscriminado de objetos; la incapacidad objetiva de la gestión pública para solucionar la situación también aparece en la escena, aunque su carácter sea apremiante para los habitantes de la ciudad (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017). Los expertos nacionales o locales han dejado de tener la capacidad para tranquilizar completamente a las poblaciones. Aunque las políticas públicas

presenten como soluciones ciertas estrategias tecnológicas, no podrían asegurar, sin embargo, la aceptabilidad total o automática de prácticas de disposición, gestión, manejo y control de residuos sólidos en las poblaciones directa o indirectamente afectadas (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017).

Lo público entonces, no es más el espacio del consenso, ni tampoco reviste la urgencia de eliminar el conflicto, por el contrario, el carácter público de la acción está en disputa, y ello confiere una amplitud de lo público más allá de los poderes públicos.

Es posible, en efecto, adoptar el vocablo “acción pública” para caracterizar no la acción de los poderes públicos, sino todas las acciones que ponen en juego a un público, que responden a un imperativo de publicitación y que tienen como objetivo la definición de los “bienes comunes” y las modalidades de intervención pública. Lo que está en juego en las situaciones que involucran a los habitantes como en las controversias entre actores institucionales, es la definición de lo “público”, del carácter público de la acción, pero también del público en el sentido que señala John Dewey (2003), es decir, el conjunto de individuos que se consideran potencialmente afectados por las consecuencias de una decisión y que se organizan para influir en ella” (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017, pág. 24).

Para los autores, conflicto no es oposición de concertación, sino más bien, el conflicto es parte de las situaciones de acción pública junto con los debates institucionalizados. El objetivo de esta investigación fue analizar situaciones de acción pública, con especial interés en las crisis y rechazos derivados de sus decisiones. El aporte es una reflexión renovada sobre la participación, porque el enfoque tradicional se ha detenido a pensar las formas de participación y concertación, pero el problema es que son escenarios restringidos y establecidos previamente, entonces la propuesta es ver qué pasa fuera de estos espacios predeterminados, concretamente en tres dimensiones: la temporal, la espacial y la jurídica. (BOBBIO, et.al. 2017).

En conclusión, los antecedentes de la sociología permitieron la apertura de sendas discusiones para pensar nuestra materialidad desde la naturaleza, y desde los entornos artificiales que hemos creado los seres humanos. Ahora, la naturaleza no es un ente externo, ajeno, diferente, o sujeto al control humano (LATOURETTE, 2013), sino la lectura científica se hace partícipe de esta naturaleza. La sociología ambiental, la sociología urbana y la ecología nos han hecho interrogarnos por las relaciones que

emprendemos entre humanos, entre seres de otras especies, situados en un entorno, en constante creación colectiva, y en análisis sobre las repercusiones que estas acciones acarrearán en nuestras relaciones sociales.

No hemos encontrado investigaciones que planteen la gestión de basuras urbanas como un problema público desde el lente pragmatista. Desde un punto de vista técnico o jurídico hay una vasta literatura, pero desde el punto de vista sociológico no hay un camino construido desde la noción de problema público. Y si bien, la basura no constituyó hasta hace poco tiempo un objeto explícito de observación e investigación en las ciencias sociales; los elementos a través de los cuales la abordamos, sí se nutren de las raíces teóricas de la sociología, tal como veremos a continuación: artefactos antropológicos, situados cultural y económicamente; vinculados a las decisiones de poder de los colectivos, atados a jerarquías sobre lo que se mantiene y se desecha; la gobernanza de la gestión como producto y como disputas socio-políticas; expresión hecha basura, nombrada basura, etiquetada como basura, tratada y olvidada como basura.

3.2 LA BASURA SITUADA

La basura, tal como lo hemos venido relatando, se ha constituido en objeto de interés investigativo para las ciencias sociales desde hace poco tiempo relativamente, su emergencia data de finales del S.XX, e inicios del S.XXI. Dos grupos de estudios componen el abordaje contemporáneo sobre la basura, por un lado, los estudios sobre la basura como objeto central, un campo llamado *waste studies*, o estudios del desecho (GILLE & LEPAWSKY, 2022) (ORTIZ, 2019) (MOLANO, 2019); por otro lado, los *discard studies*, o estudios del descarte, que pretenden un abordaje más amplio de la sola noción de basura (LIBOIRON & LEPAWSKY, 2022).

3.2.1 Los desperdicios

La idea de basura acoge la idea de todo aquello que es desechado, no deseado, que debe ser eliminado; sin embargo, esta acepción no es absoluta. Una de las premisas que manejan los estudios del desecho justamente es que la basura es un objeto sociocultural, por lo tanto, es un objeto situado históricamente. La definición de su valor de uso (MARX, 2001, pág. 4), es decir, la utilidad de dicho objeto depende

del modo en que es consumido, en qué tiempo y lugar específico se usa, y principalmente, quién o quiénes deciden sobre su provecho y le dan uso a la materialidad del objeto. Esa potestad de decisión también les permite a los agentes decidir cuando ese valor de uso se pierde, y un objeto pasa a ser inservible, o dicho en términos más francos, se convierte en basura, desecho, residuos, despojos, mugre, inclusive, en suciedad (DOUGLAS, 1973).

No es difícil ver cómo las creencias de contaminación pueden usarse en un diálogo de reivindicaciones y contra-reivindicaciones de una categoría social. Pero a medida que examinamos las creencias de contaminación descubrimos que la clase de contactos que se consideran peligrosos acarrear igualmente una carga simbólica. Este nivel es el más interesante; en él las ideas de contaminación se relacionan con la vida social. Creo que algunas contaminaciones se emplean como analogías para expresar una visión general del orden social. (DOUGLAS, 1973, pág. 16)

Basura, entonces, se refiere a lo que colectivamente no ostenta ya, un valor de uso, que tiene agotadas sus propiedades útiles para algunos colectivos humanos. Porque, aunque todos los seres vivos producimos desechos, sólo los seres humanos creamos objetos, artefactos orgánicos e inorgánicos que agotan su utilidad en algún momento, y luego pueden entrar en un proceso de reelaboración, o simplemente, su destino final es la acumulación.

Rathje y Murphy fueron pioneros en la descripción y abordaje de la basura como objeto de investigación (RATHJE & MURPHY, 2001). Rathje inició en la década de los 70 una particular línea de investigación que bautizó como *garbology*, o en español, *basurología*, para recolectar, catalogar y registrar sistemáticamente los desechos domésticos en una práctica pedagógica dirigida a sus estudiantes sobre cómo analizar una comunidad (DANTE, 2012). La basura resultó ser un excelente indicador de cómo funcionan los colectivos humanos del pasado más reciente. En una nota conmemorativa de su vida, citan las palabras del autor:

Mediante el análisis de la basura fresca, decía, “uno puede tener precisión demográfica al nivel de las cuadras de una ciudad, a partir de orientar el estudio al censo de barrios específicos y cruzando los datos presentes con los datos de estos censos” (DANTE, 2012, pág. 221)

Para los autores, la basura es entendida como el indicador más fidedigno de los modos de vida de los colectivos contemporáneos. Los autores plantean la

discusión desde la arqueología, en ese sentido, es indispensable el contacto material con las basuras, en los vertederos, donde están los grandes acumulados de los desperdicios. A partir de ellos, es posible leer los estilos de vida de las personas, qué consumen, cómo lo consumen, y por supuesto, cómo lo desechan.

Varios puntos básicos sobre la basura deben enfatizarse desde el principio. En primer lugar, la creación de basura es un signo inequívoco de una presencia humana. Desde tazas de espuma de poliestireno a lo largo de una carretera y bolsas de orina en la luna hay una cadena ininterrumpida de basura que se remonta a más de dos millones de años hasta el primer copo de desechos derribado en el tejido de la primera herramienta de piedra. (...) Esto trae a colación un segundo asunto: si nuestra basura, a los ojos del futuro, está destinada a tener una llave del pasado, entonces seguramente ya tiene una llave del presente. Cada uno de nosotros tira docenas de artículos todos los días. Todos estos artículos son reliquias de actividades humanas específicas, reliquias no diferentes en su naturaleza inherente de muchas de las que trabajan los arqueólogos tradicionales (aunque son, sin duda, un poco más frescas) (RATHJE & MURPHY, 2001, pág. 287) (Traducción nuestra).

Esta cercanía física con los desechos permitió a los autores ahondar en algunas premisas sobre la gestión de las basuras que, con el paso del tiempo, se han ido replanteado. Diez años después de publicada la primera edición de su libro, los autores señalan que la crisis de percepción sobre el nivel de contaminación que han dejado las basuras en los inicios del S.XXI en Estados Unidos ha disminuido considerablemente. Hoy en día la gestión de los residuos, tanto en los procesos internos, como en la exportación de basuras hacia otros países, les ha permitido a los norteamericanos percibir que tienen un mayor control de los desechos, aunque los ritmos y niveles de consumo no se hayan visto afectados. Más bien, han intentado moldear esos consumos, con algunas prácticas enmarcadas dentro de la propia dinámica del mercado, tales como elaborar empaques de sus productos que se degraden más rápida y fácilmente. (RATHJE & MURPHY, 2001).

Sobre el reciclaje también hay varios aprendizajes. Primero, que no es la solución mágica a todos los problemas del exceso de residuos, pues inclusive, en lugares donde se ha logrado institucionalizar el reciclaje en Estados Unidos, se ha encontrado que se han duplicado, al unísono, los niveles de producción de estos objetos que se pueden reciclar, por ejemplo, el caso del papel. Y, en segundo lugar, la práctica del reciclaje no es una práctica barata, se requiere de una infraestructura con tecnologías adaptadas, unos acuerdos institucionales, un mercado, unas redes,

entre otros requisitos, que no son fáciles de implementar por los niveles de negociación que implican. (RATHJE & MURPHY, 2001).

Progresivamente, los administradores públicos y privados también han entendido que no existen métodos universales y totalmente eficaces para eliminar los desechos. Los vertederos o botadores no son por sí mismos eficientes para la degradación de las basuras, de hecho, estos residuos pueden estar allí intactos por muchos años. Hay que implementar nuevas tecnologías que aumenten la capacidad de eliminación de los residuos, con el menor impacto negativos en términos ambientales y con la venia de las comunidades que se encuentren directamente involucradas en estos proyectos. La opinión pública, dicen los autores, cobra cada vez un papel más protagónico en la gestión de los residuos sólidos (RATHJE & MURPHY, 2001). Justamente en la ruta que sigue la presente investigación. Las basuras no son un asunto eminente o exclusivamente técnico. Es, por excelencia, el artefacto que reúne condiciones materiales y sociales, y que, por antonomasia, para su gestión, depende de la opinión pública, y de la intervención de los colectivos.

Otro autor que aportó en la discusión sobre cómo entender y cómo abordar la basura es John Scanlan (2005). Para este autor, la basura está desprovista de las cualidades que hacen particular a un objeto, que le asignan una identidad; pues masifica y categoriza todo aquello que alguna vez prestó una utilidad, a un estado de rechazo colectivo, una condición de desprecio generalizado:

La basura es lo amorfo proveniente de la forma que vuela, el fantasma que persigue la presencia. (...) La basura es la huella de la mano sucia de un ser que continúa a pesar de todo, un rastro sucio, el naufragio de la belleza, y en el sentido más reconociblemente banal, los excrementos de un cuerpo. La basura indica la eliminación de cualidades (características distintivas) y señala el regreso de todo a alguna condición universal, tal vez impersonal (y de nuevo, directamente banal, como en el caso de la pornografía, que reduce a la persona única a una cosa, un cuerpo sin vida interior, sin intelecto y, por lo tanto, una forma desprovista de belleza real). (SCANLAN, 2005, pág. 14) (Traducción nuestra).

Aunque el autor es enfático en señalar que la basura se escapa a cualquier definición estática o fija, siempre es dependiente de lo “no creado”, “lo sobrante”, “lo que no encaja”, “lo que no es útil”. Afirma que podemos identificar la basura como resultado de una práctica de separación, o clasificación contemplando al menos tres sentidos (SCANLAN, 2005, pág. 15):

1. Lo que es deseado, de lo no deseado.
2. Lo que ostenta algún valor, de aquello que es inútil.
3. Lo que es digno o costoso, de lo que es indigno o barato.

Dado que la basura encarna en sí misma lo “no definido”, el autor rehúsa explícitamente hallar una definición de la basura. Explica que la basura al representar la “no definición”, también representa el “no conocimiento”:

Y sí, la basura es también el conocimiento roto que se encuentra a raíz de (y en camino del) progreso, los pedazos que ya no encajan o que se interponen en el camino de una verdad que siempre está justo por delante (en algún lugar de la línea en algún futuro no descubierto). La basura se relaciona con lo equívoco; no nos dice ni una cosa ni otra, sino que simplemente borra el estado de nuestro conocimiento del mundo objeto (...) Repito, la basura no es ni una cosa ni otra, sino que es el resto de tal pulcritud, y esta es una de las razones por las que podría hacer un ejercicio dudoso reconfigurarla, traerla de vuelta a nuestro pensamiento, convertirla en algo para nosotros (SCANLAN, 2005, pág. 16) (Traducción nuestra).

Por su parte, la palabra desperdicio (waste) es definida por el autor como una referencia al desbalance en las relaciones contemporáneas con lugares, objetos y en comportamientos con otros agentes (SCANLAN, 2005). El desperdicio es el resultado de una idea de uso indebido (por exceso o por escasez) y, por lo tanto, tiene una carga moral importante. ¿Qué se aprovecha? ¿Quién se aprovecha? Y, ¿Cómo lo aprovecha?, serían las preguntas sugerentes de esta definición.

Finalizamos este trecho haciendo alusión a los denominados *Waste Studies*, un campo de estudio muy reciente, como mencionan sus propios investigadores. Desde los años 2000 explotó un conjunto de investigaciones que abordan la basura combinando aspectos técnicos y sociales en su comprensión. Disciplinas como la sociología, la antropología y la geografía han abierto escenarios de investigación para abordar casos de estudio sobre la gestión de los residuos, o el trámite de las basuras en distintos contextos. Recientemente se publicó un manual que sintetiza los esfuerzos en este campo, y vamos a hacer alusión a ello (GILLE & LEPAWSKY, 2022). Valga la pena aclarar, que esta avalancha de información se ha generado principalmente en el norte global, estando Estados Unidos a la vanguardia de la investigación. Las investigaciones de este ramo en el sur global son aún más recientes.

El desperdicio es más amplio que la basura, pues el desperdicio implica también las excretas de los seres vivos; mientras que la basura sí es exclusivamente un artefacto humano. Por lo tanto, los estudios de los residuos incluyen la basura, pero no se limitan solo a ella. Y dichos residuos, tal como lo vimos con Scanlan, escapan a una definición universal:

Etimológicamente la palabra "desperdicio" tiene su origen en el latín *vastus*, que denota desocupado, no cultivado, vacío e inmenso, y el sánscrito para querer o deficiente. Sin embargo, el desperdicio desafía la definición fácil. Podemos conocerlo cuando lo vemos (o lo olemos), pero definir qué es el desperdicio universalmente no es posible. Los residuos siempre están situados. Es un desperdicio para algún individuo o grupo, no necesariamente solo para humanos, en algún lugar y en algún momento. (GILLE & LEPAWSKY, 2022, pág. 8) (Traducción nuestra).

Los desperdicios están situados en un tiempo, un lugar y un grupo de referencia. Se les asigna la etiqueta de residuo o basura porque socialmente cumplen algunas características o condiciones sociales para merecer este título. La basura es un ente socialmente construido, aunque no por ello, como sostenemos en este capítulo, hemos renunciado a pensar en sus características materiales. La materialidad, como bien lo decía la teoría del valor de Marx (2001) es la condición determinante para pensar la utilidad o la caducidad de un objeto.

La utilidad de un objeto lo convierte en valor de uso. Pero esta utilidad de los objetos no flota en el aire. Es algo que está condicionado por las cualidades materiales de la mercancía y que no puede existir sin ellas. Lo que constituye un valor de uso o un bien es, por tanto, la materialidad de la mercancía misma, el hierro, el trigo, el diamante, etc. (MARX, 2001, pág. 3)

Traemos a colación esta idea del uso porque el desperdicio se considera como tal cuando deja de ser utilizado por algún agente. En esta revisión del campo de los estudios de los desechos, los autores avizoran una definición: los residuos no son lo que es desechado, sino es el material que no se usa, luego lo que interesa estudiar son las prácticas de desperdicio y la agencia social en la gestión de estos residuos. (GILLE & LEPAWSKY, 2022).

Muchos han sido los aportes en términos de temas, visibilización de nuevas problemáticas y el rol de muchos actores que, hasta estos tiempos, no habían sido documentados. Así, la gestión técnica, la precarización de la vida de los recicladores

de oficio, las prácticas gubernamentales, las negociaciones inherentes en la toma de decisiones sobre la disposición final de los residuos, las intersecciones con los avances tecnológicos, los intercambios entre el Norte y el Sur global, entre otras, han tomado lugar en la agenda de investigación sobre los residuos:

El desperdicio emerge en la matriz no solo de la materialidad, el valor, la cultura y la sociedad, sino también del espacio. Sin embargo, no es solo que donde está un objeto lo que define su condición de desperdicio, sino que, al colocarlo en un lugar particular, generalmente fuera de la vista, o al margen de la actividad social dominante, la sociedad puede verse obligada a ignorarlo, como sugiere el proverbio "fuera de la vista, fuera de la mente". (...) Los desechos peligrosos, los plásticos y los desechos electrónicos han recibido mucha atención en este subcampo. Los primeros estudios sobre residuos electrónicos asumieron que la dirección principal de esta corriente era del Norte Global al Sur Global. Hoy, sin embargo, está surgiendo un nuevo consenso que sugiere un conjunto más complejo de relaciones entre productores, recolectores, distribuidores, desensambladores y revendedores de residuos. Los estudios de este tipo desafiaron el pensamiento en campos más allá de los estudios de residuos al tomar los residuos como un caso crítico con el que investigar conceptos más amplios como el conocimiento y la gobernanza. (GILLE & LEPAWSKY, 2022, pág. 15).

Finalmente, los autores concluyen mencionando al menos cuatro problemas o tensiones a ser profundizadas en los estudios de los desperdicios: Sobre la necesidad de brindar a la labor de los recicladores de oficio el estatus político y académico que merece su trabajo; sobre el problema del consumo y el descarte que no obedece exclusivamente a un comportamiento individual, sino que es necesario profundizar en las infraestructuras municipales dispuestas para el descarte; sobre la ausencia de cifras reales sobre los desechos industriales, sus flujos y destinación final; y el papel cada vez más activo de la materialidad del poder, las intersecciones entre la agencia no humana y las desigualdades sociales. (GILLE & LEPAWSKY, 2022).

Continuamos con la referencia a los estudios del descarte y sus aportes a la comprensión de la basura como objeto de estudio.

3.2.2 El descarte

Los estudios del descarte se enfocan en analizar y entender el entramado o contexto social, político y económico en el cual se producen y tramitan los residuos. En consecuencia, esta línea de investigación pretender determinar cuáles son las

atribuciones de valor que las sociedades otorgan a sus desperdicios; qué estrategias y decisiones toman para gestionar la cadena de desechos; cómo los colectivos atribuyen ciertos significados a los desechos, y qué hacer con ellos al final de la cadena. Si bien la basura está inmersa en este enfoque investigativo, no es el centro entender sus trayectorias o definiciones, más bien, les interesa entender los límites y condiciones de los sistemas sociales que gestionan dichos residuos:

Este enfoque amplio y sistemático de cómo algunos materiales, prácticas, regiones y personas son valorados y devaluados, se vuelven desechables o dominantes, está en el corazón de los estudios del descarte. Significa que muchas investigaciones en estudios del descarte van más allá de los desechos materiales, aunque, por supuesto, la disciplina también incluye necesariamente esos materiales. La basura, las aguas residuales y la basura son ejemplos de desechos, pero no son necesariamente la gama completa de preocupaciones a las que atienden los estudios del descarte. En lugar de una cierta lista de objetos, los estudios de descarte comienzan con una pregunta: ¿Qué se debe descartar para que este o aquel sistema se cree y continúe? Para persistir, los sistemas deben deshacerse de personas, lugares y cosas que real o potencialmente amenazan la continuidad de esos sistemas. El desperdicio es una técnica de poder, pero no es la única. (LIBOIRON & LEPAWSKY, 2022, pág. 3) (Traducción nuestra).

En suma, les interesa entender cómo los sistemas sociales descartan, desechan o eliminan aquello que ya no les es funcional; y aunque la basura es el primer objeto que aparece en la lista, no es el único llamado por descartar. Los estudios del descarte plantean qué es aquello que tiene valor, cómo adquiere ese valor, y al final, cómo gradualmente es posible perder el valor que le permite a algo, o a alguien mantenerse vigente en un sistema. Una vez perdido su valor de existencia, o valor de uso; este material, persona, animal, u objeto es descartado o desechado; así, los estudios del descarte plantean una discusión sobre cómo ocurre este tránsito (LIBOIRON & LEPAWSKY, 2022).

Los autores plantean que pensar el desperdicio en realidad permite pensar las formas que utilizan los sistemas dominantes para mantener el poder. En suma, entender el papel del desperdicio como una técnica de poder para naturalizar comportamientos, prácticas, roles, ideas que benefician a algunos intereses particulares.

Queremos resaltar la crítica que los autores plantean a cuatro premisas sobre el descarte que resultan ser falsas, pero que gozan de amplia aceptación y publicidad. Los autores los denominan los mitos del desperdicio:

1. Residuos sólo significa residuos sólidos municipales;
2. Los seres humanos son naturalmente derrochadores y están destrozando el planeta;
3. Los residuos y la contaminación son externalidades de los sistemas económicos; y
4. La pureza se puede lograr a través de la limpieza.

Sobre la base del trabajo de los estudiosos de descarte crítico, mostramos que cada una de estas perogrulladas se basa en suposiciones que no se sostienen para la investigación crítica (premisas de cuestionamiento) y empírica (basada en datos y estudios de casos). Además, argumentamos que estas ideas provienen de alguna parte, y cuando se convierten en mitos, entonces ciertas definiciones de desperdicio, nociones específicas de responsabilidad y agencia, y términos particulares de acción se normalizan a expensas de otros. Esto es parte de lo que entendemos por poder (Connell 1987, 107). A medida que trabajamos a través de cada mito, articulamos varias metodologías utilizadas por los estudiosos del descarte para hacer su trabajo: des-familiarización, des-naturalización, des-centralización y depuración. Estas técnicas no son mutuamente excluyentes, y a menudo funcionan en conjunto, como muestran estos ejemplos (LIBOIRON & LEPAWSKY, 2022, pág. 8).

La invitación de los estudios del descarte se resume en pensar críticamente los métodos, las premisas y los presupuestos sobre los que hoy funciona el descarte, desde el punto de vista del sistema social y económico, y no, desde acciones individuales. Los mitos o premisas que los autores critican en su texto están relacionados directamente con el planteamiento de los problemas públicos que emergieron en la presente investigación, y que discutiremos en el capítulo seis. Debatiremos con algunos de ellos, pero sin el ánimo de saber si son “falsos” o “verdaderos”, sino de ver su capacidad de influencia en públicos diversos de la ciudad de Bogotá.

3.2.3 La basura urbana

Ya hemos visto en términos generales que la definición de basura está vinculada necesariamente al contexto social y ambiental en el cual esté situada. Para un colectivo humano, determinados objetos pueden ser considerados basuras, mientras que para otros no. Inclusive, en una revisión que encontramos de los términos legales que se manejan en Colombia para la definición de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), se reconoce la dificultad a la hora de definir qué es residuo y qué no:

Así las cosas, es importante establecer un concepto claro de residuo sólido y determinar las diferencias con otros conceptos relacionados como desechos, basuras y desperdicios, toda vez que, a nuestro modo de ver, en Colombia la gestión de los

residuos sólidos presenta deficiencias en su implementación, precisamente porque existen fallas sustanciales en su conceptualización, lo que, a su vez, impide fortalecer la variable del aprovechamiento considerada como una solución a dicha problemática (MONTES, 2018, pág. 20).

Para efectos de la presente investigación, uno de los desafíos metodológicos implicó definir *qué* está incluido dentro de la noción basura, siendo conscientes de la amplitud, flexibilidad, e indeterminación del concepto. Si bien, queremos conservar ese carácter amplio y flexible, se hace necesario delimitar el alcance de estos residuos, o, *hasta dónde* llegará el análisis de la revisión sobre los problemas públicos en torno a las basuras en Bogotá: ¿Todas las basuras?, ¿de cualquier clase?, ¿de cualquier índole?, ¿de cualquier procedencia?, ¿en cualquier estado de descomposición?, ¿provenientes de cualquier agente? Preguntas pues, de índole material.

El universo de las basuras incluye los residuos, los desechos, los desperdicios, el material descartable, el material reciclable, la inmundicia, la suciedad; en fin, distintos conceptos que hacen referencia al espectro de las basuras, y que pueden ocasionar confusiones a la hora de denominar con precisión exactamente a qué nos referimos. Inclusive, encontrar una denominación técnica precisa sobre qué tipos de clasificaciones existen sobre la basura fue un ejercicio metodológico en sí mismo. Confirmamos, como ya hemos rastreado en la literatura (RATHJE & MURPHY, 2001) (SCANLAN, 2005) (ALEXANDER & SANCHEZ, 2019) (GILLE & LEPAWSKY, 2022), que allí mismo se encierra un problema de investigación sobre las denominaciones, los límites y los conceptos de las clasificaciones, las fronteras y los alcances a la hora de nombrar los distintos artefactos de la basura.

Aún con las variaciones técnicas existentes, nos acogemos a las clasificaciones más o menos estandarizadas sobre cómo se entiende la basura en el lenguaje técnico – burocrático (SAY, 2019) (RSS, 2022):

A) Según su origen

1. Residuos Sólidos Urbanos: Son los residuos en estado sólido resultado de las actividades domésticos en viviendas urbanas. Los residuos pueden ser reutilizados en otras actividades, o pueden ser reciclados para aprovechamiento de nueva materia prima (MONTES, 2018).
2. Residuos Agrícolas: Residuos generados por la actividad agrícola o pecuaria.

3. Residuos Industriales: aquéllos originados por procesos productivos, que son generados en cantidades mayores a los residuos domésticos de unidades de vivienda urbana.
4. Residuos Tóxicos y Peligrosos: son los residuos que hacen parte de procesos industriales que cumplen con alguna característica CRETIB (RSS, 2022):
 - C —————> Corrosividad
 - R —————> Reactividad,
 - E —————> Explosividad,
 - T —————> Toxicidad,
 - I —————> Inflamabilidad,
 - B —————> Biológico-infecciosos

Así como los envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados.

B) Según su composición

1. Basura orgánica: residuos o desechos de origen biológico, que alguna vez estuvieron vivos o fueron parte de un ser vivo (SAY, 2019).
2. Basura inorgánica: desecho de origen no biológico, es decir, producto de procesos artificiales, o generados por el ser humano.

C) Según su nivel de aprovechamiento

1. Residuos reutilizables: objetos que han perdido su función original, pero que tienen usos diferentes, o usos renovados en manos diferentes a las de los primeros dueños. Todo ello, sin transformar sustancialmente su composición material.
2. Residuos reciclables: residuos que pueden aprovecharse a través de un proceso de transformación y renovación de su composición material, para la creación de nuevos objetos.
3. Residuos no aprovechables: material que no puede ser reciclado, ni reutilizado nuevamente, por lo cual, debe darse una disposición final.

Después de haber organizado este panorama, en la presente investigación acuñamos el concepto de “basura urbana” para referirnos a todos los desechos con las siguientes características:

1. Residuos sólidos (A1)
2. De origen doméstico o de vivienda familiar (A1)
3. Generados y procesados en el entorno urbano (A1)
4. De composición orgánica o inorgánica (B1, B2)
5. En cualquier nivel de aprovechamiento (C1, C2, C3)

Excluimos los desechos con las siguientes características:

1. Residuos líquidos o gaseosos (A3, A4)
2. Residuos agrícolas (A2)
3. Residuos industriales (A3)
4. Residuos tóxicos y peligrosos (A4)

De tal suerte, en la presente investigación aprovecharemos la flexibilidad y amplitud del concepto “basura”, justamente porque nos interesa conocer su maleabilidad y adaptabilidad con los actores sociales contemplados en la metodología; si bien, hemos limitado el concepto en términos materiales según las características ya mencionadas: “basura urbana”.

Continuamos en el siguiente capítulo con una descripción del caso empírico seleccionado, y el abordaje de la gestión de la basura urbana en los periodos de tiempo de las dos alcaldías escogidas.

4. BOGOTÁ, SU CONTEXTO POLÍTICO Y GESTIÓN DE BASURAS

Hemos hablado de cómo la basura sigue siendo el concepto más amplio, flexible y genérico que nos permite abordar la complejidad de los objetos que son descartados por grupos humanos. La basura contiene en su seno sendas clasificaciones que ayudan a asimilar de manera teórica, técnica y jurídica este complejo mundo de materiales descartables. Estas clasificaciones cambian, como ya lo hemos señalado en la revisión de la literatura, dependiendo del contexto, la administración municipal, la legislación nacional, el tratamiento de los grupos recicladores, los pobladores de una comunidad, entre otros. En nuestro caso específico, esta clasificación de la basura tendrá como referencia: la legislación local, las definiciones de las administraciones municipales, y las respuestas encontradas en el trabajo de campo. Acá no nos interesa limitarnos a una definición burocrática, o legal, sino entender desde los distintos puntos de vista de los actores partícipes de la investigación, cómo se asume la basura.

Bogotá, capital distrital de Colombia, es el caso escogido por la presencia de unas controversias entre distintos actores en torno al sistema de recolección de Basuras Urbanas. Así pues, presentaremos el detalle de la situación normativa, histórica y técnica de cómo se tramita la basura en Bogotá en los dos periodos de tiempo seleccionados en la presente investigación: La Alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015), y la Alcaldía de Enrique Peñalosa (2016-2019).

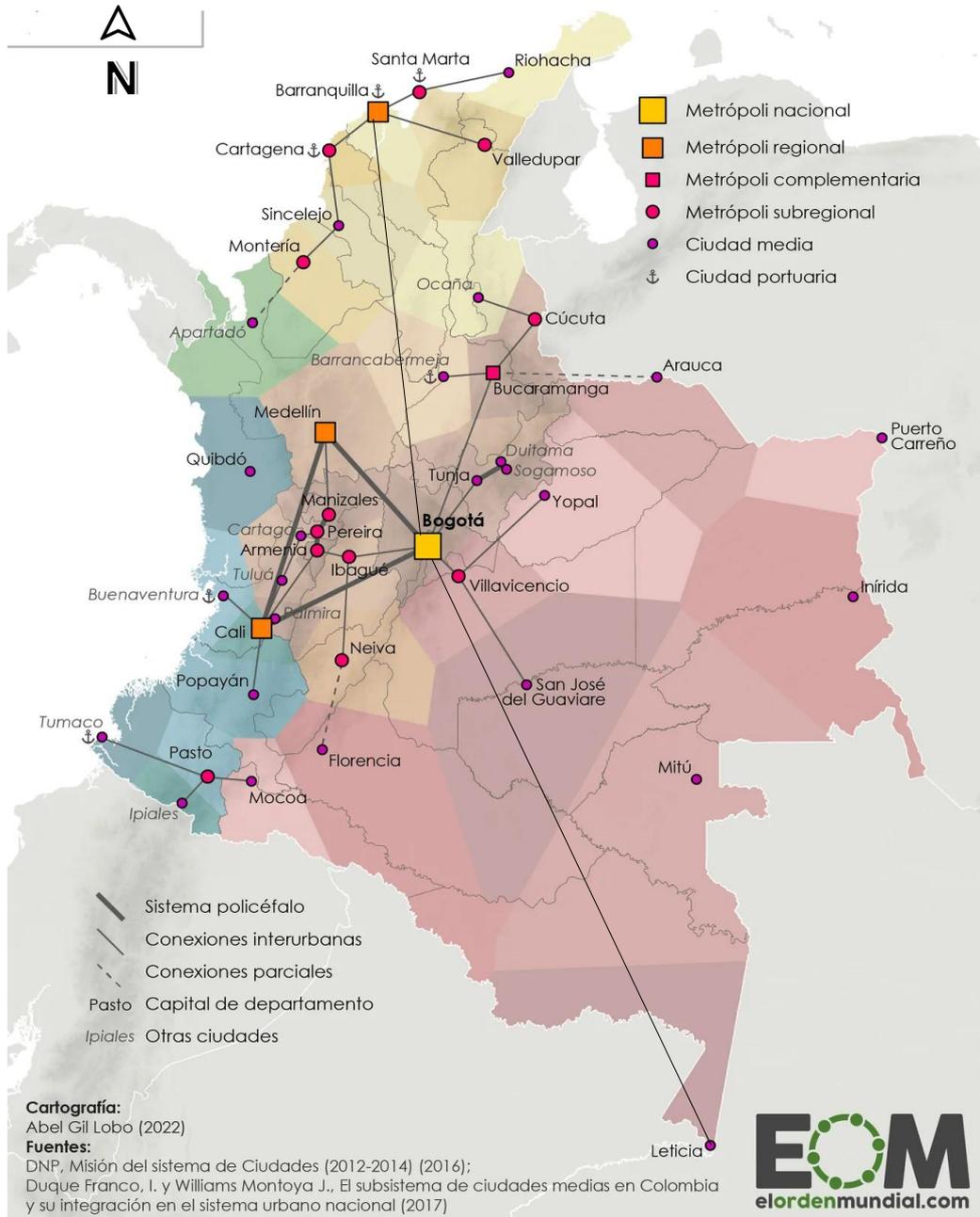
En términos expositivos, primero presentaremos el contexto geográfico y normativo de Bogotá como capital de Colombia. Luego hablaremos del marco normativo en la gestión de las basuras urbanas. Finalizaremos con una breve descripción de los dos periodos de las alcaldías seleccionadas.

4.1 BOGOTÁ, CIUDAD EN EXPANSIÓN

Colombia es un país ubicado en Sur América, al noroccidente de Brasil. Tiene una población de 48.258.494 habitantes (DANE, 2022) . Bogotá, es su ciudad capital, y al ser el epicentro político, financiero, comercial e industrial de este país suramericano es la única metrópolis nacional. Como se puede observar el mapa 1, Bogotá se ubica geográficamente en el centro del país, se conecta a través de vías

terrestres, fluviales y aéreas con todas las demás regiones de Colombia, concentrando gran parte de las decisiones y acciones de orden pública a nivel nacional.

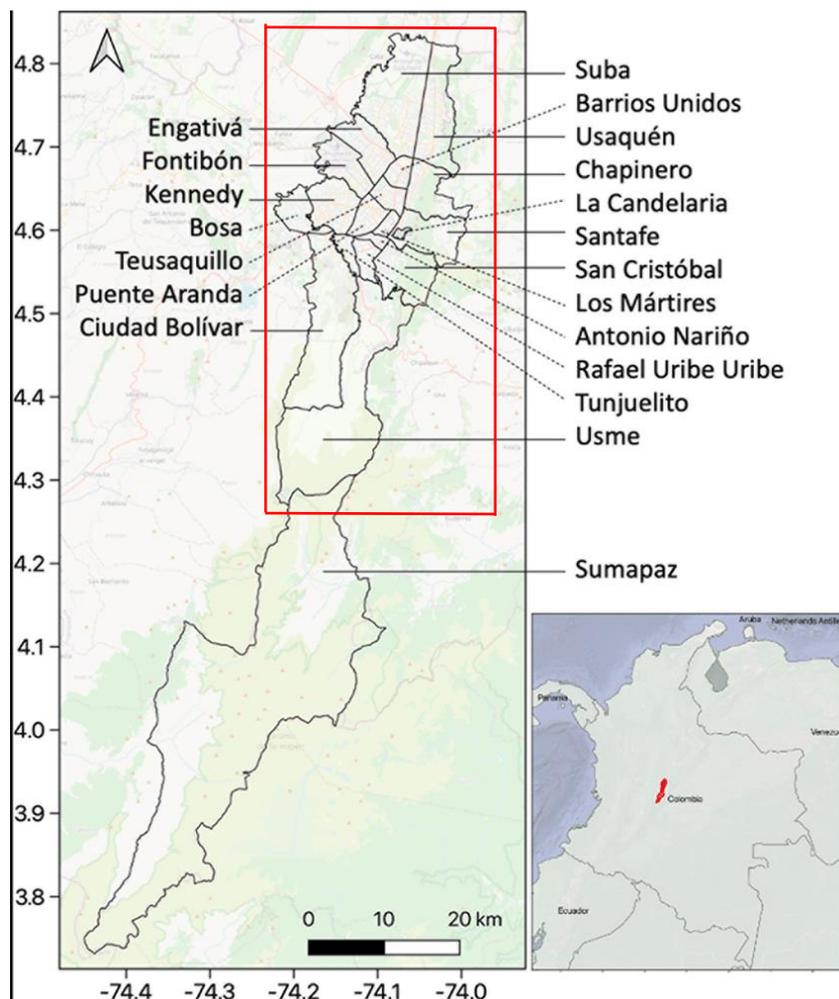
Mapa 1: Ciudades en Colombia



Fuente: Tomado de (EL ORDEN MUNDIAL, 2022)

A su vez, Bogotá contabiliza una población total de 8.380.801 habitantes para el año 2022 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022). Bogotá en su ordenamiento territorial está dividido en 20 localidades, como se puede apreciar en el mapa 2. El Distrito tiene una extensión de 163.660 hectáreas, de las cuales 38.305 hectáreas corresponden al perímetro urbano (23,4%), y 125.335 hectáreas (76,6%) pertenecen al área rural (FAJARDO & AGUIRRE, 2020), específicamente a la localidad de Sumapaz, donde se encuentra el páramo más grande del mundo, que lleva su mismo nombre: Sumapaz. Para los propósitos de esta investigación, vamos a considerar solamente el área urbana, es decir, 19 de las 20 localidades. Las que se encuentran detalladas en rojo en el mapa 2.

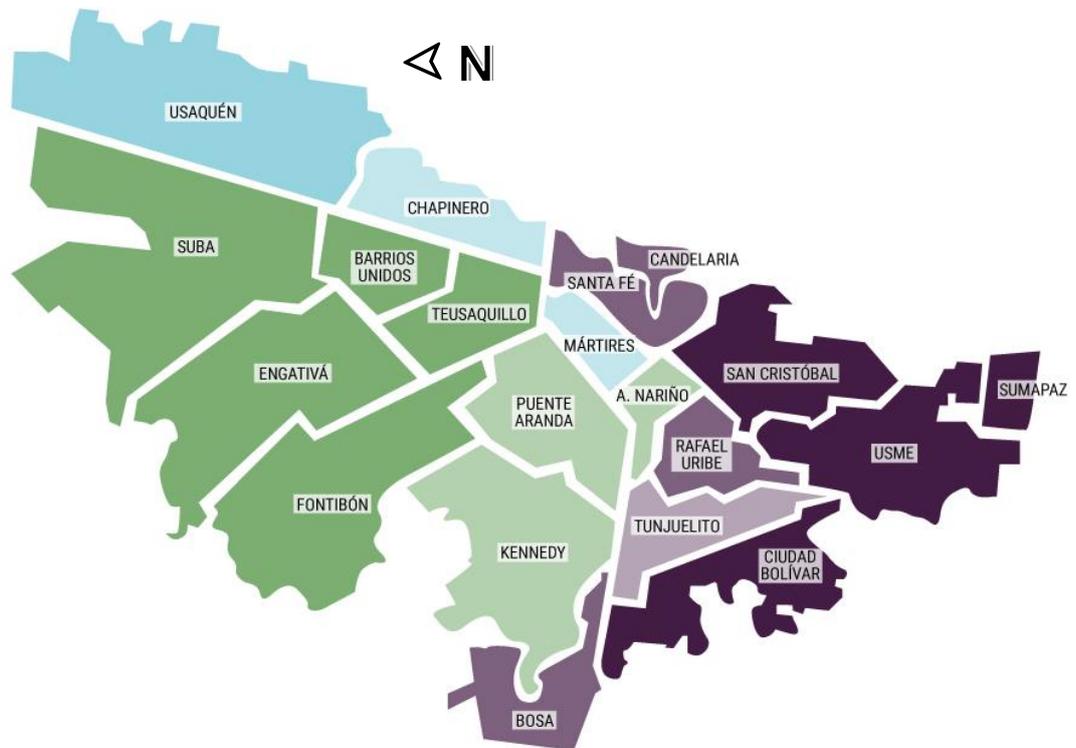
Mapa 2: Localidades de Bogotá



Fuente: Tomado de (FAJARDO & AGUIRRE, 2020)

Los estratos se distribuyen geográficamente en la ciudad. Hacia el norte se encuentran los estratos con mayor renta (5, 6); en el centro de la ciudad se ubican los estratos intermedios (3, 4); y hacia el sur se ubican los estratos con menor renta (1, 2). Esta división geográfica tiene también un impacto importante en la gestión de los residuos sólidos en Bogotá, ya que ha influido en la toma de decisiones políticas y técnicas para la recolección, tratamiento y disposición final de las basuras urbanas. A continuación, podemos ver ampliadas las localidades urbanas de Bogotá, en el mapa 3:

Mapa 3: Localidades urbanas de Bogotá



Fuente: Tomado de LA SILLA VACÍA (2018)

La distribución por estratos en Bogotá, según cifras del Dane (2017), donde el estrato 1 es el estrato con menor renta, y el estrato 6 es el estrato con mayor renta, señala que la mitad de la población en Bogotá se ubica en los estratos de mayor pobreza (1 y 2), representando el 50,52% de la población. El estrato 2 es el estrato más representativo de la ciudad, siendo el 41.37%. En términos globales se describe así:

Tabla 3: Estratificación en Bogotá

Estrato	Porcentaje población Bogotá
1	9.15%
2	41.37%
3	35.52%
4	9.42%
5	2.99%
6	1.55%

Fuente: (DANE, 2017)

Ello es significativo porque Bogotá es la principal receptora de población migrante al interior del país, por lo cual, contiene la mayor diversidad poblacional de todo Colombia, concentrando oferta educativa, cultural, laboral y de vivienda. Si bien, otras ciudades se destacan como centros regionales para el desarrollo del país, no hay ninguna ciudad que se equipare en Colombia en términos de oferta económica y política. Colombia es un país muy centralizado, hasta hace muy poco tiempo, en el año 1991, se promovió una nueva constitución que empezó a facilitar la descentralización política, administrativa y presupuestal. Actualmente, está en manos de los gobernantes locales la toma de decisiones ejecutivas y presupuestales sobre la ejecución de dineros públicos, pero la influencia que sigue ejerciendo el centro del país sobre las periferias sigue siendo muy fuerte.

Así pues, Bogotá no es ajena a la expansión y crecimiento del país, población que llega a la ciudad buscando nuevas oportunidades, y que se asienta en las periferias de la ciudad, principalmente hacia las localidades que se encuentran en la zona sur de Bogotá. La política de gestión de residuos sólidos está en consonancia con esta división geográfica y socioeconómica de la ciudad. A continuación, vamos a presentar un contexto histórico de la situación de las basuras en Bogotá, para describir el marco normativo general de la disposición de residuos sólidos en Colombia y la capital. Posteriormente veremos el contexto de las dos alcaldías que analizaremos en la presente investigación.

4.2 ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE BASURAS

La tesis doctoral en historia de Frank Molano (2019) presenta un balance histórico sobre la gestión de la basura en Bogotá, durante la segunda mitad del siglo XX, desde 1950 hasta 2003. El autor propone una clasificación de dos periodos para narrar el tránsito de la basura en la ciudad durante estas cinco décadas. El primer periodo es nombrado “Régimen desarrollista” (1950-1988) y se destaca el fortalecimiento Estatal en el control y gestión de las basuras urbanas, con la creación de una empresa estatal recolectora de basuras, y el reconocimiento de derechos y obligaciones ciudadanas en el desarrollo urbano de la ciudad (MOLANO, 2019).

Sin embargo, ante las fallas e ineficiencia de este sistema de aseo operado desde el Estado, el autor plantea un segundo periodo denominado “Régimen neoliberal-ambientalista” que se caracterizó por la implementación de la privatización como ruta de acción. El barrido de las calles y la recolección de basuras pasaron a manos de empresas privadas logrando una mejora en la prestación del servicio, pero en detrimento de la esfera pública sobre la gestión de residuos.

El giro neoliberal del Estado, tras la crisis de la deuda externa que afectó las finanzas públicas en toda Latinoamérica, dió paso a un nuevo régimen de basuras, el régimen neoliberal-ambientalista (1989 - 2004). Este régimen modificó las relaciones entre el Estado, la ciudadanía y la basura. Las falencias operativas y administrativas de la empresa descentralizada y el cambio de la materialidad de la basura, con un mayor peso de los residuos industriales y químicos, se convirtieron en los factores que impulsaron la privatización del servicio de aseo y la implementación de la tecnología del relleno sanitario. El agotamiento de la intervención económica del Estado a partir de procesos de privatización situó a la ciudadanía en un nuevo contexto de ambivalencia. La privatización logró la cobertura total de la recolección y el barrido, sobre todo llegando a barrios populares que habían permanecido al margen del sistema de aseo urbano, lo que significó la materialización del derecho a la ciudad limpia, un requisito para ser miembro de la comunidad política. Pero, al mismo tiempo la esfera pública y el derecho a la participación, consagrado en la Constitución de 1991, se restringió ya que, con relación al servicio público de aseo, este se convirtió en un contrato comercial entre usuarios - clientes sin mayor mediación y regulación estatal. (MOLANO, 2019, pág. 4)

El autor recurre al concepto de *régimen de basura* para caracterizar los patrones institucionalizados de gestión de los residuos. Dichos regímenes hacen referencia a unos actores sociales, a la materialidad física de la basura y a un contexto de intercambios y circulación global de componentes de gestión de basuras. Molano lee dichos regímenes a partir de cinco dimensiones de análisis en cada periodo histórico

ya señalado: a) Contexto global-local, b) Materialidad y simbología de la basura, c) rol del Estado, y d) derecho a la ciudad por parte de la ciudadanía (MOLANO, 2019, pág. 7).

Bogotá, entonces según nos explica Molano, tiene como antecedente un fallido modelo de gestión pública del aseo que se mantuvo hasta finales de los años 80, cuando el giro neoliberal tuvo un impacto significativo en las economías de América Latina, en la gran mayoría del sector de bienes y servicios. La gestión de las basuras no fue la excepción a este giro histórico. Los gobiernos de Petro y Peñalosa son herederos de esta tensión entre lo público y lo privado en la atención de servicios domiciliarios como veremos más adelante.

Con respecto al sistema de gestión de basuras urbanas en Bogotá tiene una normativa de orden nacional y de orden distrital. Según nos explicó una funcionaria de la Alcaldía de Bogotá:

Voy a hablar básicamente del modelo de gestión de residuos ordinarios, de los residuos que hacen parte de un Servicio público domiciliario. Que es el Servicio público de aseo, ese Servicio público de aseo, pues tiene una la norma de mayor jerarquía que existe hoy para Servicios públicos domiciliarios en el país es la ley 142 de 1994, que define cuáles son los Servicios públicos domiciliarios y entre ellos define el Servicio público de aseo como un Servicio. Entonces eso es importante porque a partir de lo que diga esa ley de ¿cómo pueden prestarse los Servicios públicos en Colombia? ¿Y quienes pueden prestar Servicios públicos en Colombia? se desprende digamos que la discusión que se dio en determinado momento en Bogotá de si el modelo era legal o ajustado a la ley 142 que es la que rigen los Servicios públicos o era un modelo por fuera de ese ámbito de la ley 142.

Después digamos que a partir de esas 142 que es la ley marco, la general, la que da la sombrilla para el Servicio público de aseo. Luego sigue la reglamentación para el Servicio público de aseo que la expidió el Ministerio de Vivienda, que en este momento la vigente es el decreto 10 77 de 2015 lo que hace ese decreto es compilar un montón de decretos que salen después del 2015 y la metodología tarifaria que aplica para Bogotá, porque la Comisión de Regulación de Agua Potable generalmente expide dos marcos tarifarios. Uno para municipios que atiendan más de cinco mil suscriptores y otro para municipios que tengan menos de cinco mil suscriptores. Entonces la que nos aplica en Bogotá, es la resolución 720 de 2015 y eso básicamente la ley 142, el decreto del Ministerio y las resoluciones de la CRA. Es lo que da en el marco para poder prestar el Servicio público de aseo y para que las alcaldías o los municipios puedan determinar cuál es el esquema más eficiente para prestar el Servicio público de aseo en un determinado territorio. (Entrevista, Código 04MF).

Según el mandato nacional que se debe aplicar para todo el territorio colombiano, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio bajo la Resolución 754 de 2014 reglamenta que los municipios deben administrar y ser responsables de la gestión de los residuos sólidos urbanos a través de la formulación de los Planes de

Gestión Integral de Residuos Sólidos, en adelante -PGIRS-, que son los planes rectores para garantizar el tratamiento de las basuras urbanas a nivel local. Dice la resolución:

Artículo 4. Responsabilidades en la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS. Es responsabilidad de los municipios, distritos, esquemas asociativos territoriales, la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización del PGIRS en el ámbito local o regional, según el caso. La formulación o actualización del PGIRS deberá realizarse con la participación de los actores involucrados en la gestión integral de residuos sólidos. Los PGIRS formulados a la fecha de expedición de la presente resolución se tendrán como insumo para realizar la formulación o actualización de conformidad con la metodología definida en esta norma.

Parágrafo. En ningún caso el municipio podrá delegar esta responsabilidad en la empresa prestadora del servicio público de aseo. (MINISTERIO DE VIVIENDA, 2014)

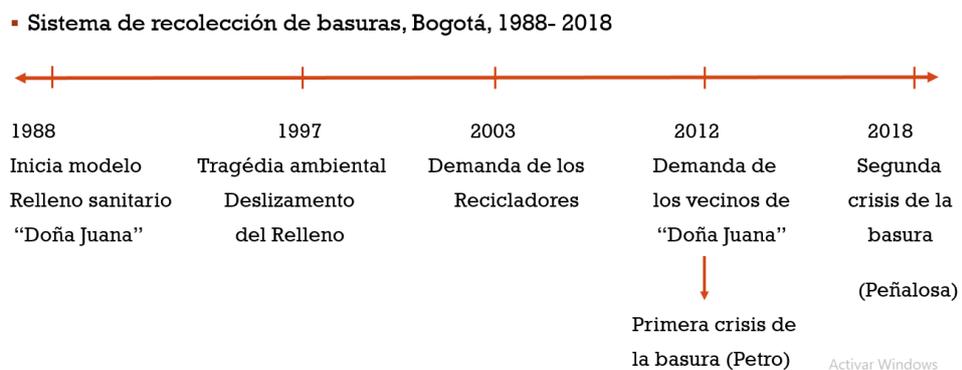
Este esquema se ha mantenido a lo largo de los últimos 30 años. El sistema de recolección de basuras en Bogotá funciona a través de la recolección de bolsas dispuestas por los ciudadanos en las calles de la ciudad en días y horarios específicos. Bogotá aún no cuenta con contenedores para la disposición de estos desechos en las calles. La ciudad produce diariamente 6.300 toneladas de desechos diarios, de los cuales sólo se recicla el 15% (EL TIEMPO, 2018). Si bien desde el año 2003 la Corte Constitucional de Colombia falló una demanda a favor de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), a través de la sentencia T-724 de 2003, que incluyó en su parte resolutive un artículo que exige a la entidad distrital encargada del tema “incluir acciones afirmativas en futuros procesos licitatorios relacionados con la prestación del servicio de aseo” (Corte Constitucional, 2003), aún hoy en día el trabajo de reciclaje no está vinculado formalmente al sistema de recolección de basuras. Los recicladores realizan su labor de manera auto-gestionada.

En referencia a la disposición final de los residuos, desde el año 1988 se dió inicio a la operación del relleno sanitario Doña Juana, como el espacio destinado para la disposición final de todos los residuos de la ciudad. Doña Juana está ubicada en el sector del sur de Bogotá, en los límites de las localidades de “Ciudad Bolívar” y “Usme”. Como ya observamos, estas localidades tienen los índices más altos de pobreza de la ciudad, allí predominan los estratos 1 y 2, y se distinguen por ser las localidades que más absorben población migrante por desplazamiento forzoso al interior de Colombia (DANE, 2018).

Así pues, desde el momento de la apertura del relleno sanitario en el año 1988 se han vivido distintos episodios contenciosos en la ciudad que han puesto en cuestión los modos, los espacios, las técnicas, los responsables, las tragedias y los afectados por las decisiones públicas para administrar la basura en la ciudad. Si bien, han existido momentos neurálgicos o episodios críticos en estos 30 años, se ha mantenido el mismo modelo de gestión de basuras, con algunas variaciones administrativas, como el intento de estatización de la administración de las basuras en el año 2012, durante la alcaldía de Gustavo Petro, pero que finalmente implicó una nueva crisis política y ambiental, y el reversamiento de la decisión por el siguiente gobierno local en el año 2018. Durante estos años, Bogotá ha visto deteriorado su paisaje urbano con la acumulación constante de basuras en las calles, principalmente en el centro, occidente y sur de la ciudad. (Ver línea del Tiempo)

Figura 1: Episodios de crisis por las basuras en Bogotá

LÍNEA DEL TIEMPO. EPISODIOS DE CRISIS.



Fuente: Elaboración propia (EL ESPECTADOR, 2017)

Estos episodios contenciosos también han involucrado desastres ambientales como el derrumbe de Doña Juana en el año 1997. El relleno sanitario Doña Juana es el espacio designado por la Alcaldía Mayor de Bogotá para la disposición final de los residuos sólidos que generan diariamente los bogotanos. Se encuentra ubicado al sur de Bogotá en la localidad de Ciudad Bolívar, cercano a los 500 metros se encuentra el barrio Mochuelo Alto, una zona de frontera rural a las afueras de la ciudad. Fue puesto en funcionamiento el 1 de noviembre de 1988 luego de que un estudio

contratado por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) eligiera su ubicación. Los estudios habían empezado en 1984 luego de que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi diseñara un mapa sobre los terrenos que serían utilizados por la CAR para comenzar a contar los predios que serían utilizados en la instalación del relleno.

Desde mucho antes de la construcción del relleno sanitario Doña Juana se llevaron a cabo protestas que manifestaban el descontento y el malestar al interior de la gente por la instalación del relleno, la razón era sencilla, no vislumbraban la instalación del relleno como una alternativa favorable al campo, a los cultivos, al ecosistema, a una vida digna o a un futuro mejor, no era una propuesta promisoriosa. Es decir, fue una propuesta que desconcertó y generó diferencias y divisiones en las opiniones de los habitantes. Algunos vecinos del sector manifiestan que “creyeron que se venían los años de esplendor para esa comunidad rural: inversiones en colegios, carreteras, infraestructura”. Sin embargo, el panorama no es muy alentador en la actualidad.

El aumento demográfico de estas zonas en los últimos años se ha dado gracias a los bajos precios del suelo y de la vivienda, familias que no tienen los suficientes ahorros para comprarse una casa en la ciudad han visto en esta coyuntura la oportunidad de poder acceder a una vivienda a pesar de las condiciones insalubres en que se encuentra a sus alrededores. Fue así como Mochuelos Alto y Bajo ha pasado de ser un asentamiento eminentemente rural con escasa población a ocupar varios barrios enteros. El diario El Tiempo, en una de sus columnas escritas por Hugo Parra revela que se vendieron lotes a personas de escasos recursos, a desplazados de la violencia con problemas de nutrición de dieta alimenticia y de ingresos. Y también a familias de recicladores de oficios que vivían enterrados en los botadores a cielo abierto de El Cortijo y Gibraltar que estaban a punto de cerrar. Fue por no alejarse de su fuente de subsistencia que se fueron a vivir a los Mochuelos. A pesar de que la situación que no vaticinaba buenos vientos, las zonas cercanas al relleno sanitario prontamente se fueron abriendo a la llegada de recicladores, construcciones ilegales, ventas de terrenos a muy bajo costos, animales e insectos en sus hogares.

El 27 de septiembre de 1997 una gran explosión se escuchó al sur de la capital de Colombia, Bogotá. Al principio se pensó que era un atentado por parte del narcotráfico o de la guerrilla, luego se planteó la hipótesis que habían explotado los gases del relleno sanitario Doña Juana por la acumulación de lixiviados (líquidos

producidos por la descomposición de la basura), pero al fin, los medios de comunicación confirmaron que se trataba del derrumbe de entre 600 mil y un millón de toneladas de desperdicios que terminaron en el cauce del río Tunjuelito. Esta fue la información confirmada por Luis Fernando Roa director de la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos de Bogotá (UESP).

En cuestión de horas el olor de esta tragedia ambiental se esparció por toda la zona del sur y centro de la ciudad durante varios días. Recuerdo, cuando aún era estudiante de colegio, la presencia de ese olor que nunca había llegado a mi casa. Fue el principal tema de conversación durante esa semana en la radio, prensa y televisión nacionales. Es un hecho que cualquier bogotano mayor de 30 años recuerda hoy en día, fue un momento paradigmático en la enunciación de los problemas ambientales de la historia reciente de la capital colombiana.

Esta explosión de basura por la acumulación de gases y lixiviados en la Zona II afectó directamente el cauce del río Tunjuelito. En consecuencia, la ciudad fue declarada en emergencia sanitaria por la exposición de desechos orgánicos, químicos e industriales en las zonas cercanas al relleno sanitario. Fue la emergencia sanitaria más grande ocurrida, en el país, hasta entonces. El derrumbe representaba la mitad de la cantidad de desechos que se producían en un año en Bogotá.

En consecuencia, fueron apareciendo paulatinamente una serie de enfermedades que antes no eran tan habituales. Casos muy puntuales fueron las frecuentes enfermedades respiratorias, gastrointestinales, dolores de cabeza, entre otras. El médico Francisco Martínez, consultado por El Espectador, relata que debido a todos los anteriores tipos de dolencias se disparó la atención de pacientes, debido a que recibía a diario entre 35 y 40 personas de todas las edades y todos los géneros.

Así mismo, la Secretaría de Salud informó, para El Espectador, que entre el día de la emergencia y el 15 de diciembre de ese año realizaron 24.324 consultas en 37 barrios de la zona de influencia. Era de esperarse que los recientes brotes de enfermedades respiratorias, los problemas con la aparición de olores fuertes como de gas sulfhídrico, gas metano, amoníaco, vapores de azufre, y la presencia de plagas se produjeron gracias a la basura que habían quedado expuesta a cielo abierto y sin control alguno.

En nuestra revisión de la literatura encontramos un análisis sobre las dinámicas del sufrimiento ambiental y la contaminación por cuenta de la basura en Bogotá, en el caso del Relleno Sanitario de Doña Juana (ORTIZ, 2019). La autora se cuestiona por

el modo en que las comunidades vecinas que viven al lado del Relleno Sanitario, principalmente comunidades campesinas, enfrentan la experiencia de convivir todos los días al lado de la basura acumulada producto de una ciudad capital como lo es Bogotá.

Ortiz (2019) recurre a los conceptos de *sufrimiento* y *sufrimiento ambiental* para explicar la experiencia de los habitantes de Mochuelo, vereda adyacente al Relleno Sanitario. Para ello, la autora recurre a los relatos de vida como enfoque metodológico en su intento por describir el impacto que causa la cercanía del botadero en sus vidas cotidianas. En el caso de esta investigación, recogemos las conclusiones de la autora, sobre las estrategias que han empleado los pobladores locales de Mochuelo para sobrellevar la contaminación ambiental y denunciar las situaciones que les han afectado su bienestar, tales como proliferación de enfermedades para los niños, afectaciones a sus actividades agropecuarias, afectaciones en el plano laboral y tensiones al interior de la comunidad sobre cuál es la estrategia más adecuada para sobrevivir: naturalizar el problema y convivir con él, o denunciar y exigir el cierre del Relleno Sanitario:

El escenario cotidiano del sufrimiento ambiental en las comunidades generó, como parte de los hábitos y las técnicas para enfrentar la convivencia con doña Juana, una cotidianidad en donde se asume el conflicto entre comunidades y entidades como un hábito (naturalizar). De forma paralela, se presentan procesos asistenciales desarrollados sobre la base de la violencia simbólica, así como organizaciones comunitarias con reflujos, conflictos de intereses, desconfianzas e intimidación y comunidades que mueven sus opiniones entre naturalizar la contaminación (considerar haberse acostumbrado e ignorar) y estar expuestos a la contaminación (considerar estar en un ambiente contaminado y en constante riesgo). Por último, se identifica, como producto de esta convivencia, el desconocimiento constante y las dudas e incertidumbres en las comunidades frente a la finalización y el cierre de doña Juana. (ORTIZ, 2019, pág. 228)

Aquí, en términos de nuestra discusión, y tal como lo trabajaremos más adelante, los problemas públicos no son algo “evidente”, o que se asuman a priori. Este caso, aunque es muy álgido y compromete directamente la salud y el bienestar de los habitantes de Mochuelo, no necesariamente es entendido como problema público por todos los vecinos. De hecho, para algunos pobladores, la interpretación de la existencia de este relleno les ha permitido abaratar costos, comprar tierras a menor precios y tener un costo de vida menor en consonancia con sus ingresos, lo que, en

últimas, reporta beneficios para su sostenimiento diario. Doña Juana, como veremos más adelante en la descripción de las categorías emergentes, es un problema *irresuelto*, la persistencia y el crecimiento de montañas de basura son señal de que, por ahora, la administración distrital no tiene alternativas tangibles para su cierre.

Con estos antecedentes y contexto de fondo, veamos la descripción del sistema político de Bogotá, cómo funciona la administración distrital, y en concreto, las dos alcaldías seleccionadas en nuestra investigación. En primer lugar, el periodo de Gustavo Petro Urrego durante los años 2012 a 2015, y posteriormente, el de Enrique Peñalosa durante los años 2016 a 2019.

4.3 SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

Bogotá al ser la capital de Colombia tiene un régimen autónomo de administración distrital elegido por voto popular dentro del sistema democrático colombiano vigente desde la Constitución Política de 1991. Como entidad territorial posee un gobierno local encabezado por la Alcaldía Mayor, que a su vez administra los recursos públicos y atiende las necesidades de la ciudad a través de las secretarías y las alcaldías locales. El sistema de gestión de residuos le compete a la Secretaría Distrital del Hábitat, quien a su vez delega estas funciones a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, en adelante, -UAESP-.

Esta Unidad Administrativa es la responsable por la gestión de los residuos en la ciudad, también responde por la formulación de los PGIRS, y es la responsable de contratar a las empresas u organizaciones que prestan el servicio de aseo y recolección de basuras urbanas en la ciudad. En palabras de una funcionaria de la UAESP:

El Servicio público de aseo comprende las siguientes actividades: La recolección y transporte de residuos, el barrido de calles y vías públicas, el corte de césped, la poda de árboles, el lavado de Áreas públicas, el aprovechamiento, disposición final y tratamiento. Éstas son como las ocho actividades complementarias del Servicio.

El aprovechamiento está dentro de las actividades del Servicio público de aseo. En Bogotá y en el país, ¿cómo se presta el aprovechamiento? En libre competencia. Porque sabes también que la actividad aprovechamiento tiene una característica singular y es que, digamos que se tiene que vincular con unos fallos de la Corte Constitucional, no es solamente lo que reglamente el gobierno nacional lo regule, sino que el gobierno nacional para la actividad de aprovechamiento particularmente tiene

que acatar los fallos de protección a los recicladores de oficio. (Entrevista, Código 04MF).

Como vimos en los antecedentes históricos, el modelo de la libre competencia en un marco de administración pública es el marco político y económico que tienen los gobiernos locales para actuar frente al sistema de recolección de residuos en Bogotá. Por mandato jurídico, las alcaldías deben respetar el modelo de mercado, y a su vez, deben garantizar una participación digna y justa de los recicladores de oficio en la gestión de residuos sólidos. Veamos entonces, qué propuso cada alcaldía frente a este desafío.

4.3.1 Alcaldía de Gustavo Petro, 2012 – 2015.

Figura 2: Nube de palabras. Problemas en el gobierno Petro



Fuente: Elaboración propia con apoyo NVivo

El gobierno de Gustavo Petro Urrego se inauguró el 1 de enero de 2012, bajo el lema: Bogotá Humana. Se presentó como el candidato del Movimiento Progresistas. Fue un candidato abiertamente de izquierdas, y fue protagonista en la denuncia de hechos de corrupción al interior de su partido político anterior: El Polo Democrático, razón por la cual, decidió crear su propio movimiento político.

Con una amplia trayectoria política, en su juventud participó en la guerrilla urbana del M-19, posteriormente participó en el proceso de entrega de armas e ingresó a la vida política hasta llegar a ser Senador de la República. Posteriormente

inició su trayectoria como candidato a elecciones para elegirse presidente, al no lograrlo, se postuló a la alcaldía de Bogotá en el año 2011. Logró llegar a la alcaldía con una fuerte oposición por parte de las élites de la ciudad, ya que en su programa de gobierno prometió hacer una importante inversión de recursos en políticas públicas dirigidas a eliminar la pobreza y fortalecer las entidades públicas del gobierno local. En dichas elecciones también participó Enrique Peñalosa, quien lo sucedería en el periodo siguiente.

Hasta ese momento, el panorama en la recolección de basuras, como mencionamos en los antecedentes, estaba influenciado por una visión monopolizada del servicio, al estar adjudicado a unos pocos contratistas, quienes estaban asignados arbitrariamente, sin pasar por un proceso de concurso público, abierto y de cara a la ciudad. Gustavo Petro llamó a este mecanismo de acción como las “mafias” de las basuras, y estuvo decidido en su gobierno a transgredir este modelo de gestión de las basuras.

La alcaldía de Petro diseñó, dentro de su Plan de Desarrollo, un programa especial para la recolección de residuos llamado “Basura Cero”, inspirado en otras iniciativas de orden mundial al estilo “Zero Waste”, que tenían por propósito reducir sustancialmente la cantidad de basuras y escombros producidos en la ciudad a partir de un cambio cultural en la gestión de estos residuos. Los tres objetivos de la política se definieron así:

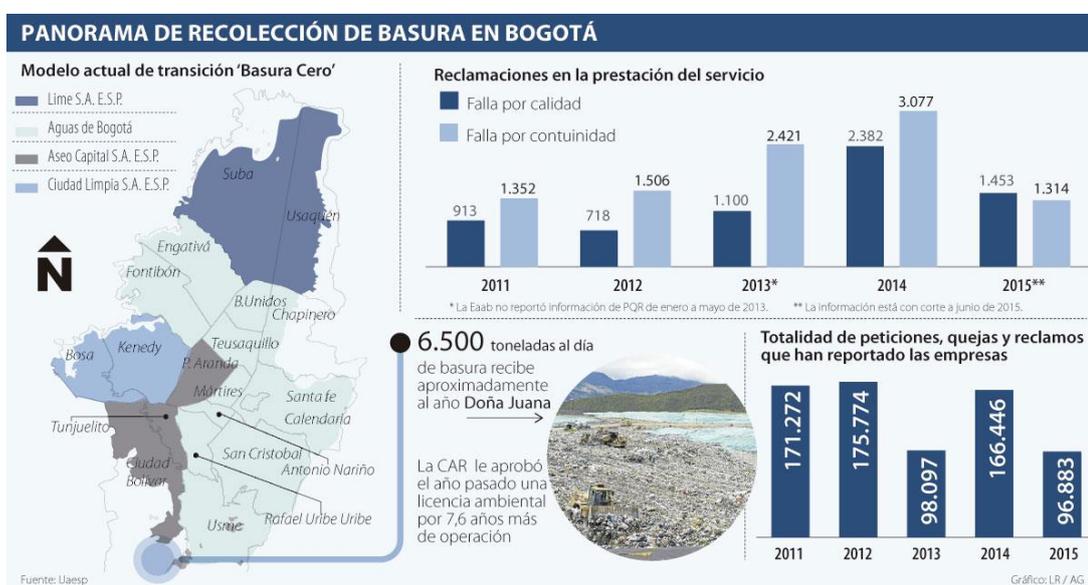
1. Reducir la cantidad de basuras y escombros que produce la ciudad por medio de un profundo cambio cultural en cuanto a la gestión y tratamiento de basuras e impulso a procesos tecnológicos de aprovechamiento total, donde son actores centrales el Estado, la ciudadanía y el sector productivo.
2. Mejorar las condiciones ambientales y sanitarias en las veinte localidades de Bogotá, favoreciendo la calidad de vida y salud de la población.
3. Regularizar y formalizar el reciclaje, dignificar el trabajo de la población recicladora de la ciudad fomentando su organización empresarial auto sostenible. (ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, 2012)

Así, durante esta alcaldía, se tuvo como plan de acción, la recuperación de la acción pública en la gestión de los residuos urbanos, la inclusión de la población recicladora como pieza fundamental en la gestión de estos residuos, y el impulso de la participación ciudadana en este engranaje.

Para lograr ejecutar este propósito, el alcalde creó la empresa pública Aguas de Bogotá, un ente que ya venía trabajando en la gestión del acueducto y alcantarillado, y al que se le sumó la gestión de la recolección de residuos de toda la ciudad. Sin embargo, esta entidad no contaba con la capacidad técnica para realizar dicha labor, y el 18 de diciembre de 2012, día en que se acabó el contrato de las anteriores empresas privadas, colapsó la ciudad en términos de acumulación de las bolsas de basuras en las calles de Bogotá. Esta situación se extendió por 4 días más.

El siguiente mapa nos ilustra la situación de inconformidad ciudadana para la fecha mencionada:

Ilustración 1: Reclamaciones por falla en el servicio de aseo de Bogotá



Fuente: Tomado de: (República, 2018)

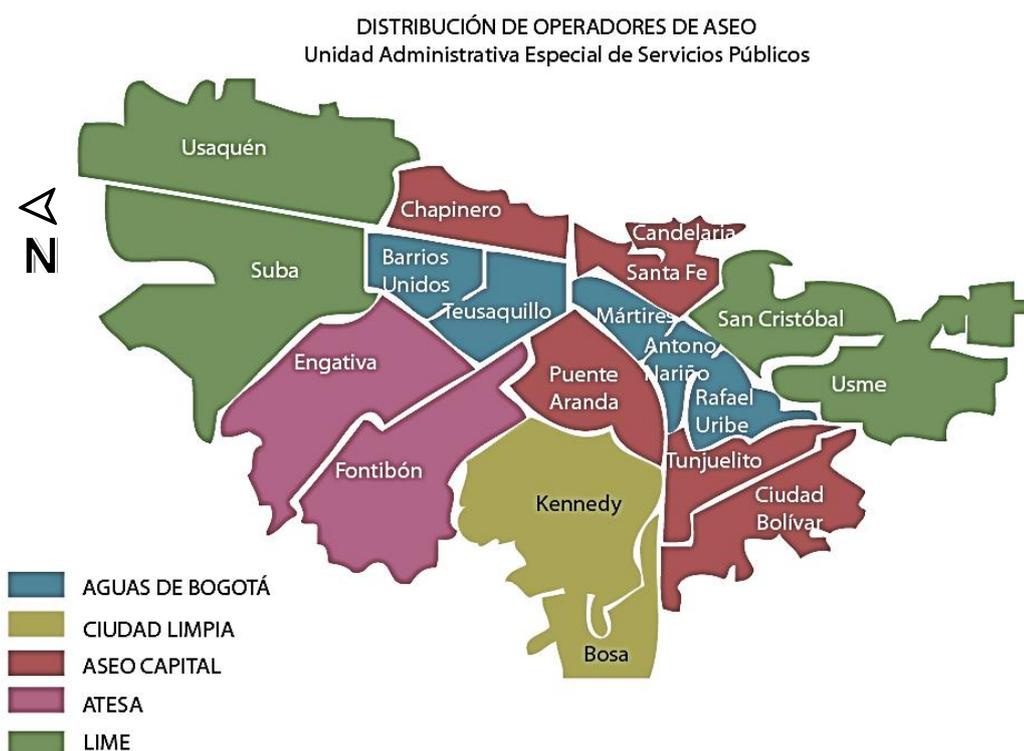
Dado que el alcalde contaba con una gran oposición al interior de las élites bogotanas, se gestó su destitución por parte de la Procuraduría General de la Nación. Un representante a la Cámara por Bogotá, Miguel Gómez, por el partido de la U, partido de oposición al gobierno de Petro inició un proceso de revocatoria con firmas ciudadanas. En abril de 2013 se presentaron un total de 630.623 firmas, de las cuales fueron reconocidas 357.250 como válidas por parte del ente regulador, la Registraduría Nacional del Estado Civil.

La Procuraduría General de la Nación decidió destituir al entonces alcalde Petro, el 9 de diciembre de 2013, casi un año después de transcurrido el episodio de la crisis de basuras en la ciudad. El presidente de la República de Colombia de este

entonces, Juan Manuel Santos, firmó la destitución del alcalde el 19 de marzo de 2014. El alcalde Petro solicitó medidas cautelares ante el Tribunal Superior de Cundinamarca y ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ambos mecanismos exhortaron al presidente a restituir a Petro en su cargo por carecer de motivos suficientes para haberlo destituido de su función pública.

El alcalde fue restituido en su cargo 35 días después, el 22 de abril de 2014. Y el modelo de basuras que diseñó en su plan de desarrollo finalmente logró que la empresa pública de aseo, Aguas de Bogotá, tuviera operación en 5 de las 20 localidades: Barrios Unidos, Teusaquillo, Mártires, Antonio Nariño y Rafael Uribe, como se ve en el mapa 4.

Mapa 4: Modelo de recolección de residuos en Bogotá, Gobierno Petro



Fuente: Tomado de (ALCALDIA DE TEUSAQUILLO, 2015)

Esta recolección de las basuras se administra bajo la figura de las Áreas de Servicio Exclusivo, -ASE-. En total, en Bogotá hay 6 ASE, al final del mandato de Petro, se logró que 2 de las 6 ASE fuesen administradas por la empresa pública de aseo: Aguas de Bogotá.

Para verlo en detalle veamos la cronología del papel de la empresa Aguas de Bogotá en el mandato de Petro:

Tabla 4: Cronología empresas basura en Gobierno Petro

ÁREA DE SERVICIO EXCLUSIVO -ASE-	EMPRESAS EN 2012			EMPRESAS EN 2013	
	Antes 18 diciembre	19 diciembre	20 diciembre - 22 enero	23 enero – 22 abril	23 abril – Diciembre
ASE 1	Lime	Aguas Bogotá	Lime	Lime	Lime
ASE 2	Atesa	Atesa	Atesa	Atesa	Aguas Bogotá
ASE 3	Aseo Capital	Aguas Bogotá	Aguas Bogotá	Aguas Bogotá	Aguas Bogotá
ASE 4	Aseo Capital	Aguas Bogotá	Aseo Capital y Aguas Bogotá	Aseo Capital	Aseo Capital
ASE 5	Lime	Aguas Bogotá	Lime y Aguas Bogotá	Aguas Bogotá	Aguas Bogotá
ASE 6	Ciudad Limpia	Ciudad Limpia	Ciudad Limpia	Ciudad Limpia	Ciudad Limpia

Fuente: Elaboración propia a partir (VALENZUELA, 2013)

Este modelo no prosperó más allá de la alcaldía de Gustavo Petro, inmediatamente asumió el siguiente alcalde. Las ASE siguieron vigentes durante el gobierno de Enrique Peñalosa, pero la adjudicación a empresas privadas fue del 100%, siendo liquidada la empresa estatal Aguas de Bogotá.

Pasemos ahora a la descripción del gobierno de Enrique Peñalosa, cuáles fueron sus prioridades en términos de la gestión de residuos sólidos.

4.3.2 Alcaldía de Enrique Peñalosa, 2016 – 2019.

Figura 3: Nube palabras. Problemas en el gobierno Peñalosa



Fuente: Elaboración propia con apoyo NVivo

El alcalde Enrique Peñalosa asumió su mandato el 1 de enero de 2016. Fue elegido por segunda vez como alcalde de Bogotá, ejerció su primer mandato en el periodo 1998-2000. En esta segunda oportunidad se presentó como candidato del partido “Equipo por Bogotá”, conformado a través de la recolección de firmas ciudadanas. Contó con el apoyo de partidos políticos tradicionales de ideología de derecha.

En su plan de gobierno, priorizó temas como la movilidad, infraestructura para el transporte, infraestructura para colegios públicos y renovación de espacios públicos en la ciudad. El sistema de gestión de residuos no ocupó un papel protagónico en su mandato. Como lema de gestión frente a los residuos, su gobierno se ciñó al mandato de la Corte Constitucional durante el año 2016 que ordenaba revocar el modelo de gestión de basuras de la administración anterior, y mantener el modelo de libre competencia; sin embargo, también ordenaba la vinculación de la población recicladora al modelo, punto que sí fue desmantelado en el nuevo modelo de aseo.

En ese orden de ideas, en junio de 2016, el gobierno de Peñalosa presentó el nuevo esquema de recolección de basuras en Bogotá, llamado “Proyecto de Reciclaje

y Aprovechamiento Sostenible (PRAS). En su artículo 86 el modelo señala en enfoque del nuevo modelo:

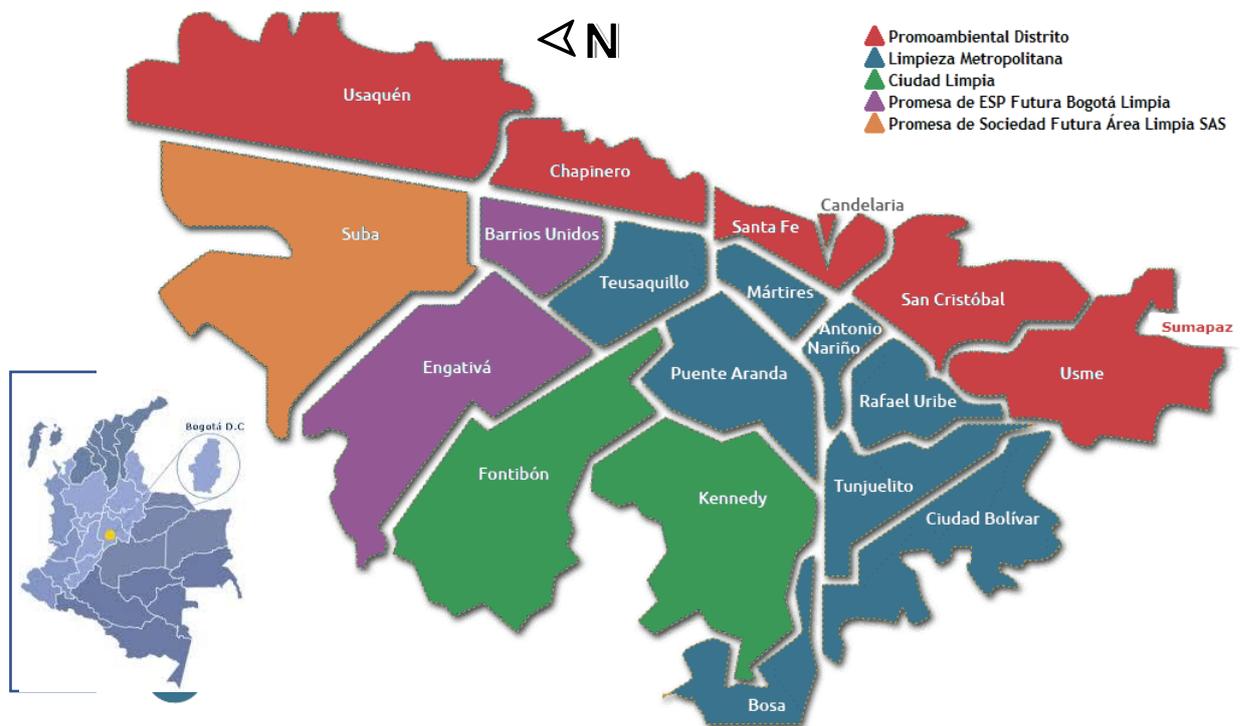
La Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP- diseñará e implementará un proyecto Distrital para el manejo integral de los residuos sólidos, el cual deberá sustentarse en la producción y consumo responsable, garantizar la disminución en la generación, fomentar la separación en la fuente mediante cambio cultural, especialmente a través de campañas de capacitación y el fortalecimiento de la aplicación del comparendo ambiental previsto en el numeral 18 del Acuerdo 417 de 2009, implementar programas de tecnologías alternativas para el aprovechamiento de residuos sólidos, propender por la correcta disposición final de los residuos y el tratamiento de los lixiviados, así como por la inclusión de los recicladores en el esquema de prestación.

Este proyecto deberá ser parte del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS. La inclusión de recicladores deberá garantizarse a través de acciones concretas en los siguientes aspectos: i.) registro depurado, actualizado y permanente de la población recicladora; ii) capacitación para el fortalecimiento técnico y apoyo de las organizaciones de recicladores; iii.) Asistencia psicosocial; iv.) Mecanismos que garanticen el acceso a la seguridad social y; v.) Sustitución de vehículos de tracción humana, sujeta a los estudios de tecnología que garanticen la eficiencia en la recolección de materiales aprovechables. A partir de los estudios realizados se definirá la línea base para establecer la meta en materia de aprovechamiento y separación en la fuente. (CONCEJO DE BOGOTÁ, 2019)

La ciudad pasó de tener seis ASE, a ser dividida en cinco áreas exclusivas, a través de un proceso licitatorio, cada una de ellas se adjudicó a un contratista privado. La anterior empresa pública creada por el gobierno Petro no pudo participar en la licitación y, por lo tanto, no pudo continuar su funcionamiento. Durante este episodio de cambio de modelo se revivió la crisis por las basuras en febrero del año 2018, en el cual la ciudad nuevamente colapsó por la acumulación de residuos en las calles. Tras dos semanas de congestión y parálisis en el proceso de recolección de basuras, se inició la ejecución del nuevo modelo, pero no hubo medidas sancionatorias para el alcalde Peñalosa, sí las hubo para sus subalternos de la UAESP. La crisis no se superó del todo y continuaron episodios a lo largo de este año de dificultad y congestión para retirar la basura de las calles.

La ciudad pasó nuevamente a tener un sistema de recolección de basuras administrado enteramente por empresas privadas según zonas geográficas de la ciudad. La distribución para la recolección de basuras quedó organizada en cinco ASE de la siguiente manera Zona de los Cerros Orientales (Rojo), Zona Norte (Naranja), Zona Occidente (Lila), Zona Sur-Occidente (Verde), Zona Centro y Sur (Azul). Estas 5 zonas acogieron a las 20 localidades de la ciudad. (Ver mapa 5).

Mapa 5: Modelo de recolección de residuos en Bogotá, Gobierno Peñalosa



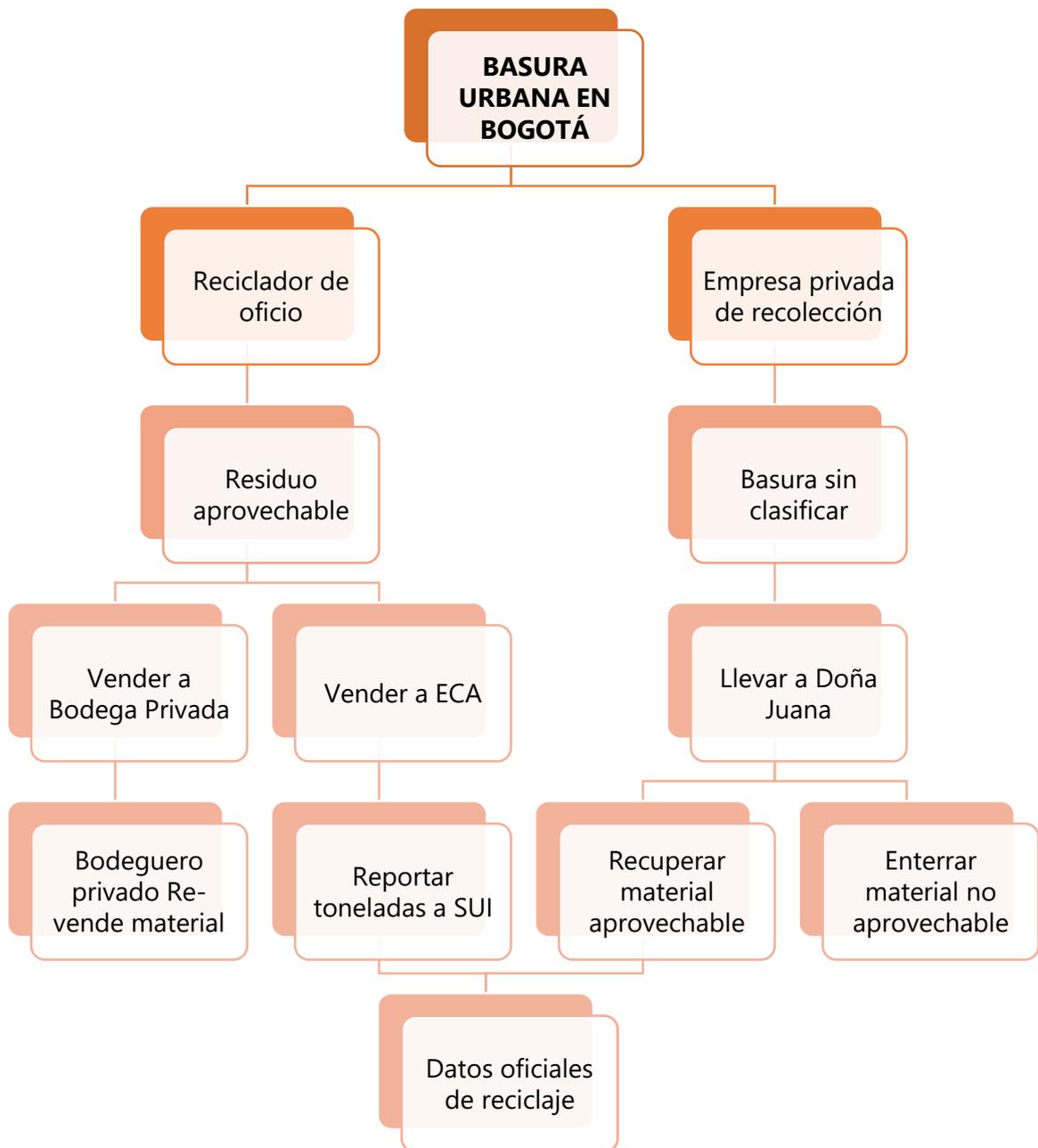
Tomado de: (PULZO, 2018)

Pese a que en términos formales los dos programas de gobierno señalaban como principio, y como guía de ruta el máximo aprovechamiento de los residuos, y la priorización del reciclaje; finalmente en ninguno de los dos gobiernos se logró integrar de manera exitosa la práctica de la separación en la fuente. Aunque el primero tuvo toda la voluntad política, no contó con las herramientas técnicas para lograrlos; y el segundo decidió dejar la solución en manos del mercado pagando por peso de basura recogida y entregada, independientemente de si estaban o no separados los materiales.

En el año 2015, bajo el Decreto 1077 de 2015 del Ministerio de Vivienda se reglamentaron las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento -ECA-. Son aquellos centros de acopio donde se compra o se recibe el material aprovechable del reciclador, y se vende también libremente. Existen también las bodegas privadas; la diferencia entre los dos tipos de acopio es que las ECA deben cumplir una

normatividad de funcionamiento, deben registrarse en el sistema público nacional, y deben informar cuánto peso por toneladas de material reciclable recibe por mes a una plataforma pública llamada: Sistema Único de Información de Servicios Públicos -SUI, regido por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Algunas ECA son administradas por la Alcaldía, otras son administradas por asociaciones de recicladores. Podemos ver este esquema en detalle en la siguiente figura:

Figura 4: Sistema de Gestión basura urbana en Bogotá



Fuente: Elaboración propia

Para que les sea reconocido su papel como prestadores de servicio de aseo en la ciudad, los recicladores de oficio deben agremiarse en una organización de manera libre y autónoma. Para ello, se creó la base de organizaciones recicladoras conocida como el Registro Único de Recicladores de Oficio -RURO-, y el Registro de Organizaciones de Recicladores de Oficio -RUOR-, con el fin de censar a la población de manera individual, pero también, para censar a las asociaciones de recicladores. Una vez el reciclador haga parte de una asociación de recicladores, puede vender el material que recoge en las calles y generar facturas de venta, como evidencia de estos residuos aprovechables que recogió. Con esta factura de venta, el reciclador reporta el material al Sistema -SUI- por peso recolectado y vendido; y posteriormente el Estado le paga las toneladas mensuales a la organización a la cual pertenece el reciclador de oficio.

Podemos observar así, que el sistema de gestión de basuras en Bogotá privilegia la recolección de la basura sin clasificar, ya se paga por peso total sin importar el volumen de material aprovechable. Ya en el capítulo seis profundizaremos en las implicaciones de este problema público.

Después de esta breve descripción de contexto, pasemos a revisar nuestro referencial teórico, aquellos conceptos que nos permitirán, a posteriori, analizar detalladamente los problemas públicos de las basuras urbanas en Bogotá.

5. PÚBLICOS Y PROBLEMAS PÚBLICOS. DISCUSIÓN TEÓRICA

Luego de haber discutido sobre las basuras como objeto de estudio, y sobre las basuras situadas en la ciudad de Bogotá, vamos a plantear, ahora, la discusión teórica. ¿Desde qué lente teórico queremos ver y analizar los problemas públicos en torno a las basuras urbanas en Bogotá? Este capítulo presenta, entonces, una lectura sociológica sobre las discusiones teóricas en torno a la definición de los problemas públicos, en tres momentos. En un primer momento, se exponen los antecedentes sobre los problemas públicos y sus distintas variaciones en las últimas décadas, también se explica por qué en la presente investigación hay un distanciamiento con la postura constructivista. En segundo lugar, se presenta una exposición del enfoque adoptado en la presente tesis: la visión de la sociología pragmática y su aporte para la comprensión e investigación de los problemas públicos. Finalmente, se expone una discusión sobre las nociones de lo público y de bien común, pertinentes para la discusión final de la tesis.

Entonces, la pregunta que nos planteamos en este capítulo conduce a pensar: ¿Qué significa analizar un problema público desde la mirada pragmatista? Responder este interrogante señala los tres puntos de inflexión que justifican y delimitan el marco teórico de la presente investigación. En primer lugar, con respecto a la relación entre experiencia y palabra en una postura crítica frente a la tradición constructivista de las ciencias sociales; en segundo lugar, con respecto a las interacciones ecológicas que los sujetos de enunciación desenvuelven para legitimar los problemas públicos; y, en tercer lugar, con respecto a la reivindicación o puesta en marcha de los espacios comunes, de los lugares colectivos que los públicos permiten visibilizar, consolidar, hacer circular, y principalmente, vincular a su experiencia cotidiana.

5.1 ANTECEDENTES DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS.

¿CUÁL HA SIDO LA DISCUSIÓN DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES?

El campo de la investigación sobre los problemas públicos ha tenido fértil desarrollo en las últimas décadas. Principalmente desde el área de las políticas públicas se observa que hay una especial atención a su comprensión y definición como preámbulo para la acción del Estado (LEYVA & OLAYA, 2022). El problema público desde la mirada de las políticas públicas se piensa como la declaración de una

situación que debe ser transformada o intervenida por las autoridades porque dicha situación encarna una condición no satisfactoria para estas autoridades. Bajo esta mirada, el abordaje y definición del problema público depende, en primera instancia, de: una autoridad externa, unos funcionarios, o unos expertos avalados por la función pública (en este caso, el Estado):

Para que un problema público sea considerado como tal por la sociedad y los gobiernos es necesario que un hecho social, con ninguna connotación positiva o negativa, sea transformado en un problema público. Un primer momento es la problematización, esto es, la construcción de una brecha entre el ser y el deber ser; es decir, entre una situación inicial y una situación ideal. De este modo, se toma conciencia sobre la necesidad de hacer algo para alcanzar el estado deseado (los objetivos y las metas de una política pública). En algunas ocasiones, a pesar de la existencia de una situación ideal, esta es imposible de alcanzar porque aún no existen los medios físicos o tecnológicos necesarios para lograrla (por ejemplo, la descarbonización de la economía). En tales casos, hablamos simplemente de condiciones sociales con las que, gústenos o no, debemos vivir (LEYVA & OLAYA, 2022, pág. 43).

Sin querer reducir el énfasis que las políticas públicas imprimen a su concepción del problema público, sí es posible hablar de sus tendencias. ¿Cómo se entiende el problema público desde la acción pública? Podemos hablar de, por lo menos, 3 características centrales; ya hemos mencionado que se requiere la intervención de una autoridad, una voz experta. El segundo elemento convocado es la inscripción del problema en la agenda pública. Se refiere al trabajo mediático necesario para que el problema adquiera una connotación de carácter público mediante su publicidad, la exposición de motivos, la vociferación de sus causas, sus víctimas, sus responsables. En últimas se refiere a la invocación de motivos que consolidan una versión del problema para hacerlo legítimo, plausible y prioritario:

El reconocimiento de la realidad como una realidad problemática y su traducción discursiva nos obliga a incursionar primero en el tema de la representación de los problemas, y más específicamente en la representación social y política de los problemas. La representación no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede “problematizar” está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetivada y el deber ser (ROTH, 2002, pág. 58).

Y, por último, hablamos de la institucionalización, el camino que se recorre para que una situación problemática se entienda como problema público. El problema público no es un hecho dado por obvio, no es una situación fáctica que todo el mundo avala; es, por el contrario, una construcción social, un camino que se allana:

Finalmente, una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) que se traduce generalmente en leyes y reglamentos. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la formulación dada al problema como a sus portavoces y promotores. El carácter socialmente *construido* de los problemas significa que los más graves no sean los que figuran *necesariamente* en la agenda gubernamental. De la misma manera la posición social de los grupos promotores de una política en la estructura sociopolítica es determinante para su inscripción como para su solución (ROTH, 2002, pág. 59).

Son entonces, al menos, tres características las que debe cumplir un problema público para que sea reconocido como tal desde las políticas públicas: la intervención de una autoridad o un experto (generalmente del Estado), la publicidad que lo consolide como tal, y su institucionalización en un campo de acción legítimo que invoque intervenciones legales, morales, normativas, materiales y presupuestales. La lectura de estos pasos o momentos se hace generalmente de manera lineal, es decir, cada paso es requisito para que se dé el siguiente paso. Este proceso se conoce como *la construcción* del problema público (COBB, ROSS, & ROSS, 1976) (AGUILAR, 2000) (CASAR & MALDONADO, 2008) (ROSAS, 2019).

Dicho concepto del problema público, en tanto construcción, tiene sus antecedentes en la corriente constructivista de las ciencias sociales. Esta corriente señala como premisa que los problemas públicos no son entidades dadas, fijas u obvias. No se dan por sentados estos problemas, o no se asume, *per sé*, que la acumulación de basuras en la ciudad de Bogotá constituye un problema público. Pareciera un hecho que por sí mismo contiene un carácter problemático, conflictivo, perturbador: acumulación de residuos sólidos en las calles, en los ríos, en los parques; con las implicaciones de suciedad, insalubridad o tránsito de enfermedades que esta situación pudiera conllevar.

Sin embargo, la corriente constructivista pone como precedente la necesidad de pensar los fenómenos colectivos más allá de meros hechos sociales, mensurables, medibles, observables e irrefutables (SPECTOR & KITSUSE, 1977). En nuestro caso

concreto, la acumulación de residuos sólidos, si bien puede implicar un carácter problemático, no necesariamente constituye para los actores involucrados una situación problemática, o que requiera de la intervención de agentes públicos para su transformación. Entender la gestión de los residuos sólidos en Bogotá, en tanto problema público, según la corriente constructivista, significa comprender la manera en que los actores sociales generaron estrategias para consolidar dicho discurso y legitimarlo en la condición de problema público.

Así pues, los investigadores sociales interesados en analizar, definir e interpretar qué es aquello que merece tener la atención pública, es decir, esfuerzos, energía, tiempo, conocimientos, tecnologías, recursos; en general, visibilización en la agenda de las acciones colectivas; han tomado distintas posiciones teóricas en la búsqueda de definir, comprender, explicar y abordar empíricamente los problemas públicos. Los constructivistas apelan por una comprensión del problema desde la idea de que “el problema no siempre estuvo allí”, algo pasó, socialmente hablando, para que una situación en particular alcanzara la connotación de problema público. Y ese algo, es lo que nos interesa entender.

La obra seminal de texto clásico de Berger & Luckmann “La construcción social de la realidad” inaugura la corriente constructivista que fue fundamental en la consolidación en la década de los 60 del área de investigación de los problemas públicos. En esta obra, los sociólogos tuvieron por motivación conocer los modos generales por los cuales las “realidades” se dan por “conocidas” en las sociedades humanas, es decir, dar cuenta de los procesos por los que cualquier sistema de conocimiento se establece socialmente como una realidad. A esta corriente se adhieren una vasta gama de investigaciones, aunque no necesariamente los científicos sociales que se autodenominan “constructivistas” adoptan, en términos estrictamente teóricos, la propuesta de los dos autores mencionados.

Un aporte fundamental de esta obra es la constatación de que el conocimiento científico es tan sólo un tipo de conocimiento relacionado con colectivos o grupos académicos particulares, entre muchos otros tipos de conocimiento existentes en los colectivos humanos. Así pues, la sociología del conocimiento debe indagar por las variaciones empíricas de todos estos conocimientos, en función de las realidades en que están involucrados los sujetos. (BERGER & LUCKMANN, 2011).

Según los autores, la construcción social de la realidad se centra en los procesos de legitimación, calificada como una “objetivación de significado”. La legitimación

otorga validez cognitiva a estos significados en 4 niveles, siendo el “universo simbólico” el mayor nivel de integración. ¿Pero cómo emerge la legitimación socialmente? Según Berger y Luckmann (2011), podemos identificar tres conceptualizaciones básicamente diferentes de su surgimiento: el primero podría llamarse el modelo de consenso, el segundo puede denominarse el modelo de conflicto, y el tercero puede llamarse el pragmático modelo de coordinación.

El modelo de consenso conceptualiza el problema del surgimiento de legitimaciones socialmente establecidas directamente como el resultado de acuerdos sociales mutuos. En contraste, el modelo de conflicto considera la generación de aceptaciones colectivas indirectamente como el producto de la eficiencia de las sanciones sociales. Mientras que la primera concepción conduce a algún tipo de romanticismo social que vuelve a colocar un idealismo fundamental en el centro de la sociabilidad, la segunda concepción aboga por una comprensión más “realista” de los procesos. El modelo pragmático de coordinación se centra en los procesos cotidianos de cooperación social mediante los cuales se establece un tipo de validez y legitimidad pragmática. (BERGER & LUCKMANN, 2011, pg. 133). En palabras de los autores:

Las instituciones y los universos simbólicos se legitiman por medio de individuos vivientes, que tienen ubicación e intereses sociales concretos. La historia de las teorías legitimadoras siempre forma parte de la historia de la sociedad como un todo. Ninguna “historia de las ideas” se efectúa en el aislamiento de la sangre y el sudor de la historia general. Pero una vez más debemos destacar que tal cosa no significa que estas teorías sean nada más que reflejos de procesos institucionales “subyacentes”; las relaciones entre las “ideas” y los procesos sociales que las sustentan siempre son dialécticas. Es correcto afirmar que las teorías se urden con el fin de legitimar las instituciones ya existentes (BERGER & LUCKMANN, 2011 pg. 161).

A partir de esta obra, se encauzaron distintos enfoques que la tuvieron como referencia, tanto para continuar su orientación teórica, como para rechazarla, pero es innegable su influencia en los debates posteriores sobre los análisis de los problemas públicos. En el mencionado libro, los autores señalan como tesis que:

La realidad se construye socialmente y la sociología del conocimiento debe analizar los procesos por los cuales esto se produce” (...) “Para nuestro propósito, bastará con definir la “realidad” como una cualidad propia de los fenómenos que reconocemos como independientes de nuestra propia volición (no podemos hacerlos desaparecer) y definir el “conocimiento” como la certidumbre de que los fenómenos son reales y de que poseen características específicas (BERGER & LUCKMANN, 2011, pg.11).

En ello, coincidimos con los autores en el entendido que los valores sociales son contruidos históricamente y no son simplemente dados o puestos, no son hechos predestinados. Sin embargo, nos separamos de la distinción radical que los autores hacen de las ideas y de la experiencia material como objeto de indagación sociológica:

(...) el orden social es un producto humano, o, más exactamente, una producción humana constante, realizada por el hombre en el curso de su continua externalización. El orden social no se da biológicamente ni deriva de *datos* biológicos en sus manifestaciones empíricas. Huelga agregar que el orden social tampoco se da en el ambiente natural, aunque algunos de sus rasgos particulares puedan ser factores para determinar ciertos rasgos de un orden social (por ejemplo, sus ordenamientos económicos o tecnológicos). El orden social no forma parte de la “naturaleza de las cosas” y no puede derivar de las “leyes de la naturaleza”. Existe solamente como producto de la actividad humana. No se le puede atribuir ningún otro status ontológico sin confundir irremediamente sus manifestaciones empíricas. (BERGER & LUCKMANN, 2011, pg.71)

Para los autores la materialidad biológica es un telón de fondo que sirve como lienzo para la construcción social de la realidad, es decir, la objetivación de valores sociales a través de los mecanismos de legitimación como la creación de signos y símbolos. Pero esta materialidad física, química y biológica no hace parte de esta plasticidad social, o mejor, no es producto del orden social. Así pues, desde esta perspectiva, la experiencia física pasa a ser relegada a un segundo plano en la investigación social.

Si fuésemos fieles a la separación clásica de sociedad y naturaleza, aquélla que propone la división de explicaciones para la cultura y la naturaleza, es decir, la explicación de hechos sociales, por un lado, y de hechos naturales por otro; entenderíamos el problema público de la gestión de las basuras urbanas en Bogotá en una narrativa donde la basura es, sin lugar a dudas, fuente de contaminación y enfermedades biológicamente detectables, conmensurables, definibles, cognoscibles e irrefutables. Así pues, la acumulación de basuras sería el sustrato real de la cual se derivarían distintas variaciones narrativas que existen frente a un problema real. Aquí el interés explicativo estaría orientado a identificar el grado de ajuste de estas narrativas en relación con esa realidad. (LI, 2017)

Pero, en una visión contraria, donde naturaleza y cultura no son más opuestos, sino que son realidades unificadas y diversas, la construcción del discurso sobre la

gestión de residuos sólidos es inherente a su narrativa y experiencia. (LATOURE, 2013), (DESCOLA, 2011), (CEFAÏ, 2017a):

Al liberar a los no-humanos de la polémica de la naturaleza, no pretendemos dejarlos a merced de ellos mismos, inaccesibles, inatacables, incalificables, como si ocuparan la posición tan poco envidiable de “cosas en sí”. Si hay que liberarlos, hay que hacerlo completamente –y, en particular, de ese bloqueo al que el kantismo quería condenarlos, privándolos de toda relación posible con los conjuntos humanos-. Lo social no está más compuesto de sujetos de lo que la naturaleza lo está de objetos. Como, gracias a la ecología política, distinguimos los objetos de los no-humanos, también gracias a ella podremos distinguir los humanos de los sujetos: el sujeto era el humano que estaba involucrado en la polémica de la naturaleza y que resistía con valentía la objetivación por parte de la Ciencia. Deseábamos o bien que se separara de la naturaleza para que pudiera ejercer su voluntad o bien que encadenara su libertad para que quedara finalmente reducido a los objetos de la naturaleza. Pero el ser humano ya no debe obedecer a esta opción impuesta a los sujetos. Una vez librados de esta verdadera guerra fría, los humanos tomarán un aspecto completamente distinto y, en lugar de existir por ellos mismos, podrán desarrollar la larga cadena de no-humanos, sin los cuales nunca se plantearía el problema sobre la libertad (LATOURE, 2013, pág. 85).

Bajo esta nueva perspectiva integradora de los hechos fácticos y sus narrativas como componentes indispensables de la experiencia pública, no es relevante rastrear la validez o grado de realidad de un discurso con respecto a otro. Es decir, aquí el centro de la explicación del problema público no se sustenta en una argumentación que admite un grado de realidad en detrimento de otras versiones que no son verídicas; por el contrario, la explicación pragmática del problema público sostiene que las distintas apelaciones aportan en la construcción del problema público y, por tanto, todas son reales y necesarias.

Entonces, en vez de pensar que la acumulación de residuos en la ciudad es, ante todo, una realidad biológica, física, o química por el grado de contaminación que genera a su alrededor, y que de ella se derivan relatos o representaciones simbólicas; es menester pensar cómo las experiencias fácticas se moldean al unísono de ideas, explicaciones, creencias y discursos. Así pues, podemos explorar en principio cómo la experiencia recrea distintas realidades simultáneas, paralelas, chocantes o dialogantes en la construcción del problema público. Y entender cómo se publicitan, como circulan, como ganan públicos cada vez más grandes o, por el contrario, fracasan en el intento. (CEFAÏ, 2017):

Dicho planteo lleva también a renuncia a las metáforas habituales que abordan la esfera pública según la modalidad de la opinión pública o del interés público. Hablar de la experiencia pública es subrayar que lo público reviste una dimensión concreta, que se declina en formas de relacionarse con el mundo, con los demás y con uno mismo, características de algunas formas de vida, y que podemos experimentar en nuestra vida cotidiana. Lo público tiene un carácter fenoménico: se pone a prueba durante nuestras discusiones, nuestras investigaciones y nuestras experimentaciones, cuando participamos, en tanto actores o espectadores, en el trabajo de definición y de resolución de una situación problemática. La publicidad se juega en nuestra *experiencia sensible y práctica*. No es sólo algo que aparece cuando se transmutan las opiniones privadas en opiniones públicas o cuando los intereses particulares se traducen en interés general. Tiene una dimensión estética, en el sentido de que se entrega a los “sentidos del público”, ese ser con mil cuerpos –cabezas, ojos, manos, corazones y almas- que siente y experimenta, que imagina, recuerda y se proyecta colectivamente. En este sentido también, el público no es la suma de los individuos que lo componen: es un “hacer juntos” que va a la par de un “sentir juntos” (CEFAÏ, 2014, pág. 27).

Como mencionamos anteriormente, durante los años 60 hasta los 80, esta corriente tuvo su hegemonía. Los primeros en echar mano de esta teoría para elaborar una propuesta explicativa sobre los problemas sociales fueron los investigadores de la segunda “era” de la escuela de Chicago, con representantes como Howard Becker, Anselm Strauss o Herbert Blumer, quienes señalaban la necesidad de alejarse de la visión funcionalista que encasillaba a los problemas sociales como “desviaciones”. Estos autores alegaban que un problema no es una realidad objetiva *per sé*, u obvia; sino que es una construcción de los colectivos que experimentan la situación problemática, por lo tanto, no es algo anómico, sino que se constituye dentro de su propio sistema de normas y valores. (MARQUEZ, 2011 pg. 140).

Otra influyente versión del constructivismo estuvo en manos de Spector y Kitsuse, quienes pusieron el énfasis en las organizaciones, y en las demandas, es decir, en el proceso político para posicionar un asunto que se denomina problemático por parte de quienes se ven directamente afectados por éste. Al hacer el recorrido histórico de la consolidación del problema, es posible comprender las condiciones de perturbación que dieron origen al mismo. (MARQUEZ, 2011 pg. 144). Una de las obras más representativas de estos autores, justamente titulada “Construyendo problemas sociales” (SPECTOR & KITSUSE, 1977), señalaba, en principio, la necesidad de superar las circunstancias de los problemas sociales a partir de la definición de las “circunstancias objetivas” y las “percepciones subjetivas” de dichos problemas. La contrapropuesta de los autores fue la de postular las “condiciones supuestas o

posibles” del problema en cuestión, así pues, estos problemas eran el resultado de un escenario hecho a partir de “reclamos”. Sin embargo, parece no haberse superado del todo la contraposición entre lo objetivo y lo subjetivo, el eterno reto de las ciencias sociales. (CEFAÏ, 2014).

En palabras de Cefaï (2012), la larga e influyente tradición constructivista de los problemas públicos podría resumirse en al menos 5 tendencias: patología social, desorganización social, conflicto de valores, disfunción social y etiquetado. El aporte de este enfoque teórico dio luces sobre datos cuantitativos aplastantes sobre ciertas realidades sociales, puso en cuestión situaciones discriminatorias dadas por sentado y permitió desnaturalizar eventos que parecían fruto de un destino ineluctable (BLUMER, 1971) (BECKER, 1963) (SCHEFF, 1965).

Etnometodólogos y pragmatistas, acaso sin proponérselo, coincidieron en sus críticas al constructivismo (QUÉRÉ & TERZI, 2011). Unos y otros señalaron que aquellos problemas sociales, más allá de ser entendidos como “construcciones” externas y ajenas a los sujetos (individuales y colectivos), son en realidad, constitutivas de los propios sujetos y de su entorno. (CEFAÏ, 2014, Pág. 17). El enfoque constructivista, si bien tuvo una importante acogida, también fue blanco de distintas críticas, entre las que se encuentra principalmente, su carácter relativista de la realidad. La dificultad por denominar aquello que es verdad y lo que no.

Daniel Cefaï también ha sido un enérgico crítico de esta corriente, otrora hegemónica, señalando su incapacidad de conciliar las denuncias de hechos objetivos y construcciones arbitrarias:

Esta metáfora de “la construcción” –o sus sucedáneas: la “fábrica” o la “manufactura”– (...) se reveló peculiarmente incisiva cuando, en los años sesenta, contribuyó a cuestionar el uso de estadísticas oficiales, a acompañar la actividad de grupos profesionales implicados en el tratamiento de la desviación, a desnaturalizar la estigmatización o la discriminación o a desarticular ciertas ideologías conservadoras del orden público. Pero hoy en día podemos preguntarnos por su utilidad y relevancia. Respecto de la investigación, nos parece exangüe, más muerta que viva. La tesis constructivista de que “la realidad se construye social e históricamente” ignora cuestiones que importan epistemológica, ética y políticamente. ¿Cómo dar cuenta de las actividades de investigación que sacan a la luz una realidad que parece objetiva y vinculante para los propios investigadores? Lo que distingue a una investigación científica, judicial o periodística –que establece “hechos”, critica ideas ficticias o erróneas, pone creencias en perspectiva y corrige errores de perspectiva, trata de diferenciar lo verdadero de lo falso de lo

probable, lo verosímil y lo creíble— ¿La ficción de un novelista? Y si los problemas sociales de la conducción bajo los efectos del alcohol o el trabajo infantil son reducibles a los efectos de los dispositivos dramáticos, retóricos y narrativos (GUSFIELD, 2008) utilizados por sus promotores, ¿por qué se toman en serio? (CEFAÏ, 2012).

La corriente pragmatista que tuvo sus orígenes con Dewey y más tarde con la Escuela de Chicago a comienzos del S.XX, a través de los escritos de Park, Mead y otros sociólogos, reivindica la necesidad de investigar la experiencia como parte de la realidad. Esta propuesta invita a investigar la realidad entendida más allá del plano de las ideas sociales (valores, normas, cogniciones, signos y símbolos), es decir, una realidad que apela tanto a las ideas como a la experiencia, o a las experiencias colectivas, pues los problemas públicos tienen que ver con problemas “reales”, que no sólo discurren en el plano de lo abstracto, sino también en el plano de lo concreto y material (CEFAÏ, 2017).

Los problemas públicos son, precisamente, resultado de unas disputas y maneras de experimentar, nombrar y hacer circular una versión de ese problema. Ha existido un consenso significativo en las ciencias sociales en reconocer que los problemas sociales son resultado de procesos pugnaces, donde la disputa por el poder juega un papel fundamental en su constitución (CEFAÏ & TERZI, 2012). De allí que los problemas públicos son, siempre, disputados, o para ser más precisos en términos conceptuales, son “construidos”: no son inmutables, inevitables, perennes o ineluctables. Dependen de lo que los actores ponen en juego para hacerlos visibles, para enunciarlos y ponerlos en circulación. Sin embargo, como ya lo hemos venido relatando, las posturas pragmatistas que han cobrado mayor vigencia en las últimas décadas han puesto en el ojo de la crítica este enfoque constructivista.

La mirada que pone en cuestión el perfil constructivista de los problemas públicos quiere llamar la atención sobre la necesidad de ver facetas que sean distintas al proceso de emergencia, constitución y consolidación de los problemas públicos, es decir, ver más allá de la construcción histórica y social del problema; preguntarse algo más allá de: ¿cómo el problema (x) llegó a ser un problema público?, ¿qué mecanismos utilizaron los actores para consolidar al problema (x) como problema público?, ¿quiénes intervinieron para institucionalizar o para debilitar (x) problema público?; entre otras cuestiones que apuntan a descifrar esa construcción de los problemas.

¿Qué querría decir ver más allá del enfoque constructivista?, la propuesta pragmatista apunta a dirigir la mirada a la “experiencia” de la constitución del problema. El problema público se constituye como tal, cuando hay “públicos” que lo legitiman y lo hacen circular (WARNER, 2012). Son las audiencias las que perciben el problema, lo viven en su cotidianidad y lo reivindican o lo rechazan. Así pues, estas experiencias materializadas en audiencias se vislumbran como guías analíticas y empíricas en la observación y comprensión de una dinámica más amplia que el mero problema en sí. No se trata, entonces, de ver el problema *-ceteris paribus-* fuera de un contexto de vivencias individuales y colectivas.

Esta nebulosa, que no permite distinguir lo público de lo privado, nos invita a reflexionar y a señalar que al hablar de “problemas públicos” tampoco señalamos una situación que sea clara, diáfana o que se muestre sin tensiones como tal. No es una cosa dada, ni es exclusiva del Estado, ni su único medio de canalización son las políticas públicas. Un problema público se construye en tanto experiencia, narrativa, reflexión, investigación, publicidad y disputa (CEFAÏ, 2014). Depende de las instituciones existentes y a su vez, es necesario un proceso de institucionalización para que una situación perturbadora, dolorosa o conflictiva en un colectivo determinado sea reconocida por uno o varios públicos como problema de interés general.

Es claro que la corriente constructivista encauzó múltiples investigaciones que la tuvieron como referencia, tanto para continuar su orientación teórica, o bien para rechazarla, pero es innegable su influencia en los debates posteriores sobre los análisis de los problemas públicos. Uno de los referentes clásicos en el abordaje sociológico de los problemas públicos es Joseph Gusfield, quien aportó discusiones sobre las herramientas retóricas y simbólicas de los actores para disputar la consolidación de un problema en la escena pública. (GUSFIELD, 2014)

5.2 LA VERTIENTE CULTURALISTA DE GUSFIELD: DIÁLOGO ENTRE EL CONSTRUCTIVISMO Y EL PRAGMATISMO

La corriente constructivista no es del todo homogénea, si bien, los autores afines a este enfoque comparten la idea de entender los problemas públicos lejos de la patología social, podríamos hablar de derivaciones dentro del constructivismo. Joseph

Gusfield marcó un derrotero en los estudios constructivistas al señalar la importancia de los públicos en la construcción de los problemas colectivos. Para Gusfield, los problemas públicos tienen dos focos de análisis: uno cultural, y otro estructural. El primero señala la manera de ver el fenómeno, con sus recursos simbólicos y lingüísticos, el segundo involucra a diferentes instituciones y personal a cargo. Este autor está especialmente interesado en el análisis cultural del problema público, es decir, en cómo se construye el sentido del problema. (GUSFIELD, 2014 pg. 74)

El problema público tiene acá dos dimensiones: una moral, y otra cognitiva. En la moral, se debate la consideración de “doloroso”, “innoble”, o “malo”, es aquí donde surge el deseo de transformación. En la dimensión cognitiva se develan las creencias sobre el aspecto fáctico de la situación y los acontecimientos que constituyen el problema. Consideramos que el gran aporte de Gusfield en la comprensión de los problemas públicos se evidencia en tres de sus conceptos claves: la propiedad, la responsabilidad causal y la responsabilidad política. Propiedad se entiende como la capacidad de crear la definición pública del problema e influir sobre ella. Responsabilidad causal es la afirmación sobre la creencia fáctica del problema, responde a la pregunta ¿Cómo es posible esta situación? Y, por último, responsabilidad política evoca a las personas que están obligadas a hacer algo respecto del problema. (GUSFIELD, 2014 pg. 76)

Resaltamos la propuesta culturalista de Gusfield, quien a pesar de que trabaja alrededor de la dicotomía estructura-acción, nos permite una comprensión sobre las voces autorizadas de los problemas públicos. Consideramos que su enfoque tiene valiosos y originales conceptos para pensar los problemas públicos, entre ellos, la propiedad, la responsabilidad causal y la responsabilidad política. Desde una perspectiva complementaria a los intereses de esta investigación, la vertiente pragmatista se enfoca en la voz de los que denuncian las perturbaciones e insiste en ver la publicidad como una experiencia simultánea. Constatamos que Cefaï y Boltanski dialogan muy bien, ya que trabajan con el mismo enfoque y ofrecen una visión epistemológica y metodológica de los problemas públicos pertinentes para abordar casos empíricos.

Como ya lo hemos relatado anteriormente, el sociólogo Joseph Gusfield es heredero de la llamada Escuela de Chicago que a comienzos del S. XX construyó una agenda de investigación sobre los crecientes problemas urbanos de las ciudades en expansión. Gusfield, junto con otros sociólogos en los años 70 y 80, dieron fuerza a la

visión constructivista de los problemas sociales e introdujeron la noción de problemas públicos. Para este autor, los problemas públicos lejos de ser situaciones evidentes, son fruto de un proceso de correlación de fuerzas, conflictos, tensiones entre diferentes colectivos o grupos de interés:

Los problemas humanos no se presentan de pronto, completamente desplegados y anunciados en la conciencia de los observadores. El solo hecho de reconocer que una situación es dolorosa requiere de un sistema que permita categorizar y definir los acontecimientos. No todas las situaciones que las personas experimentan como dolorosas se vuelven asuntos de gestión pública ni metas de la acción pública. Tampoco tienen el mismo significado en todas las épocas y para todos los pueblos. Las condiciones “objetivas” rara vez son tan apremiantes o tienen una forma tan clara para generar espontáneamente una conciencia “verdadera”. Quienes propugnan una u otra solución para un problema público ven su génesis en las consecuencias necesarias de los acontecimientos y los procesos; los opositores suelen acusarlos de “agitadores” que imponen una u otra definición de la realidad (GUSFIELD, 2014, pág. 67).

El autor volcó todos sus planteamientos teóricos en una investigación empírica sobre la problematización de manejar un automóvil en estado de embriaguez en Estados Unidos. Allí Gusfield demostró que hay dos condiciones clave para garantizar la institucionalización de un problema público: la organización social y el contenido de las categorías simbólicas que se movilizan o se legitiman. Gusfield veía los problemas públicos como el apelo por la responsabilidad o por la intervención para hacer frente a la situación. Es decir, la publicidad de una situación dolorosa requería inevitablemente la asignación de responsables que tuvieran la facultad de atribuir significados, movilizar e intervenir en la situación, es decir, la autoridad. Para el autor, la naturaleza del problema público invocaba dos dimensiones desde el punto de vista de la responsabilidad: la dimensión estructural y la dimensión cultural (GUSFIELD, 2014, pág. 70).

Queremos detenernos en este aspecto de la dimensión estructural. Aquí, el autor utiliza indistintamente y de manera confusa la palabra “estructura” para referirse a dos cosas: Por una parte, hace alusión a la “estructura social” como sinónimo de sistema social; y, en segundo lugar, se refiere a la estructura del problema público, es decir, a la “lógica interna” que caracteriza dicho problema. Aquí queremos detenernos un poco, cómo entender e investigar la estructura social para la sociología de los

problemas públicos. Después de ello, hablaremos de la estructura en tanto lógica institucional.

5.2.1 Estructura social

Gusfield se refiere al marco de sentido no visible pero elemental, sustancial e ineludible de las relaciones humanas. No visible porque no es algo necesariamente explícito, tangible o evidente de primera mano, y no por ello, es inexistente. Es, a la vez, elemental o sustancial porque el hecho de mantener códigos y significados compartidos ha sido el eje de lo que como colectivo humano nos ha permitido cooperar durante miles de años (FLIGSTEIN, 2007). Las estructuras, al fin y al cabo, son sistemas de clasificación social y de pensamiento donde se naturalizan acuerdos que nos llevan a tener un orden, a reproducir las jerarquías, a actuar en escalas impensadas, y a cooperar o competir con extraños; aunque la mayoría de las veces, estas estructuras no se ajusten necesariamente a nuestro ideal de justicia.

Para Gusfield, la estructura social se encuentra en un nivel distinto al de la acción, un poco a la usanza de la sociología clásica, que separa los sistemas sociales y sus contenidos simbólicos, de la acción social que en él se desenvuelven:

Hay entonces dos niveles en la vida social: aquel que se construye en el acto de hablar de ella, de definirla, de organizar nuestros pensamientos al respecto; y aquel que existe en la acción social propiamente dicha. El primero ofrece un conjunto de reglas ordenado, consistente y comprensible: una estructura social. Es lo que los sociólogos y otros pensadores construyen al describir una “sociedad”. El segundo es la información en bruto de la existencia, los actos iniciales que nosotros mismos, en tanto seres humanos, clasificamos en tipos para poder pensar algo respecto de ellos (GUSFIELD, La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente, 2014, pág. 85).

El autor decide entonces, optar por concentrarse en el nivel simbólico, el nivel de definición cultural, el nivel de la enunciación que es diferente del nivel de la acción (lo que el autor cataloga como un hecho bruto u objetivo). Es decir, el autor privilegia el nivel estructural de los problemas públicos sobre el nivel de la acción social. Los separa y los contrapone.

Esta vieja contraposición de la estructura y la acción nos llama la atención. Si bien reconocemos la pertinencia de dar cuenta de las reglas y recursos que utilizan los actores en la vida social, nos parece crítico señalar que estos sean suficientes por sí solos, si no hay una explicación de la habilidad social que los actores despliegan para hacer uso de estas instituciones (FLIGSTEIN, 2007).

Desde Durkheim, la sociología ha dado larga pelea por demostrar que las estructuras sociales, en tanto sistemas tácitos de clasificación y pensamiento son tan reales como nuestra corporeidad física (DOUGLAS, *Cómo piensan las instituciones*, 1996). Tal vez por ello, porque ha sido tan difícil defender que estas estructuras sí operan en nuestras relaciones sociales, es que a la postre ha sido también difícil desprenderse de ellas como referentes teóricos, pues puede parecer que quien se atreviera a tal empresa, podría incurrir en alta traición.

Así pues, por oposición, el individualismo metodológico, reinante en el campo de la economía, pasó a ser el referente indeseado de las explicaciones sociológicas. Extrapolar las intenciones, acciones, deseos y motivaciones de los individuos a intereses utilitaristas no encajaba en las teorías que reivindicaban un accionar más “colectivista” en el individuo (AGUIAR, 1991). El ser humano, en tanto ser social está atado a unos mecanismos sociales, que lo determinan y le demarcan unos límites de pensamiento, acción y deseo.

La institución, como correlato de la estructura, fue la herramienta conceptual privilegiada para pensar el Estado, las clases y el poder. Así pues, la institución sirvió de manera paralela para entender tanto el funcionamiento de organizaciones formales, como la constitución de normas, reglas y su aplicación. Pero en los abordajes más contemporáneos, por ejemplo, con la apuesta de Neil Fligstein, se abrió una oportunidad teórica que permitió pensar o intentar superar desde una visión sociológica esta insalvable dicotomía entre estructura y acción.

Fligstein define las instituciones como las reglas y significados compartidos que permiten, ayudan y limitan tanto las relaciones sociales, como las posiciones que los actores ocupan en la vida social (FLIGSTEIN, 2007). Se inscriben en un orden cognitivo e intersubjetivo, ya que requieren de la capacidad consciente de los sujetos para ser reproducidas en la vida cotidiana. El autor rescata como elemento común de las teorías neoinstitucionalistas el carácter meso o local para describir las ordenes sociales que son objeto de investigación sociológica. Ahora bien, según el autor, ¿cómo se produce una institución?, ¿qué mecanismos intervienen en un proceso de

institucionalización?, ¿cómo se producen los cambios que generan nuevas instituciones?

Su respuesta apunta a sistematizar e integrar varios de los elementos expuestos en teorías anteriores como los estudios de los movimientos sociales, la teoría organizacional, la sociología económica, entre otros, que explican elementos de la estructura social de manera aislada o fragmentada: el Estado, la cultura, la acción colectiva, el espacio social, la organización, la movilización social. Así pues, desarrolla su teoría de los campos de acción estratégica que invita a pensar de manera integrada la estructura, la acción de los individuos, los procesos de institucionalización y las habilidades sociales que los actores emplean para dinamizar estos procesos:

Our view attempts to combine the social constructionist aspects of institutional theory with a central interest in understanding the sources of stability and change in strategic action fields. We see strategic action fields as socially constructed arenas within which actors with varying resource endowments vie for advantage (Bourdieu and Wacquant 1992; Emirbayer and Johnson 2008; Martin 2003). Strategic action fields are socially constructed in three important respects. First, membership in these fields is based far more on subjective “standing” than on objective criteria. (...) The boundaries of strategic action fields are not fixed but shift depending on the definition of the situation and the issues at stake. (...) Finally, and most important, fields are constructed in the sense that they turn on a set of understandings fashioned over time by members of the field. (FLIGSTEIN, 1999, pág. 10).

Gusfield aportó con la idea de que los problemas públicos eran fruto de un proceso de institucionalización, de tal suerte que reflejaban en sus narrativas y contenidos simbólicos la estructura social de la cual emergían. Aunque en dicha explicación recurrió a la clásica separación de la estructura y acción, señaló elementos para pensar los problemas públicos como construcciones en áreas de tensiones y conflictos, como productos sociales y no como situaciones diáfanas y aceptadas per se. Creemos que mantener esa visión de producto social con tensiones en sus contenidos simbólicos, nos permite explicar los problemas públicos como espacios de institucionalización en permanente ajuste.

Ahora bien, si esa producción es hecha pensando integralmente la estructura y la acción, seguramente podemos tener una visión más dialógica, unificada y dinámica. Si pensamos la cultura y la acción social no como separadas u opuestas, sino como constituyentes permanentes de los problemas públicos, podríamos dar cuenta de los procesos de institucionalización, de sus cambios y estabilizaciones, sin oponerlos a

los “hechos reales”. Es decir, pensar los problemas públicos en permanente ajuste, como arenas públicas, podemos dar cabida a la palabra y a los “hechos objetivos” en un mismo escenario. Nos permitiría dar un paso más allá de la propuesta que Gusfield hizo en su momento, que colocaba la interpretación de los hechos brutos de manera sobrepuesta *sobre* ellos, y no, *en* ellos.

5.2.2 La estructura del problema público

El segundo uso que Gusfield dio para el término “estructura” fue en tanto símil de la lógica interna que opera en los problemas públicos. Esta estructura se deriva de las responsabilidades que se demandan en la administración de un problema público. Es claro que el punto de vista que interesó a Gusfield no era de quienes padecían o se perturbaban con el problema, era más bien, el punto de vista de las voces autorizadas que eran invocadas para interpretar e intervenir en la constitución, consolidación, negación, perpetuación o resolución del problema público. Consideramos que éste es un enfoque válido y original que se interesó por ver las tensiones resultantes de esa invocación. Así pues, para Gusfield (GUSFIELD, La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente, 2014, pág. 70), el problema público se constituye como tal cuando es explícita la intervención y legitimación por parte de una autoridad, sea ésta de carácter científico, judicial, gubernamental, médico, etc; es decir, siempre y cuando provenga de una institución legítima con capacidad de traducir el contenido del problema a un lenguaje universal y de reaccionar frente a él.

Según Gusfield, hablar de la estructura de los problemas públicos no es sinónimo de creer que los problemas públicos tienen un carácter inmutable, fijo en el tiempo, esquemático y cuadrulado. No. Es, por el contrario, pensar en ese contenedor impreciso y cambiante en el tiempo que permitiría pensar en los problemas públicos como hechos más allá de algunas situaciones coyunturales:

Como bien sugiere mi experiencia con el estudio inicial, existe un patrón o parámetro que determina cómo los temas y los problemas surgen, salen a la luz y evidencian una estructura. En cualquier momento dado, no todos los involucrados en el tema tienen la misma capacidad de influir sobre la opinión pública; no todos poseen el mismo grado o clase de autoridad para ser fuentes legítimas de definición de la realidad de dicho problema, ni para asumir el poder

legítimo de controlarlo, regularlo y proponer soluciones innovadoras. Describir la estructura de los problemas públicos es describir la manera ordenada en que las ideas y las actividades surgen en la escena pública. (GUSFIELD, 2014, pág. 74).

Esta estructura tiene dos componentes: los juicios morales y los juicios cognitivos. Los primeros otorgan un status condenatorio de la situación, algo que es indeseable, doloroso, es decir, que está mal. Los juicios cognitivos son los que permiten hacer inteligible la situación, darle un status de credibilidad y de comprensión cognitiva. La existencia de estos dos tipos de juicios se traduce, como ya lo habíamos mencionado, en la atribución de responsabilidades por los problemas públicos. Las responsabilidades a su vez, se desagregan en tres aspectos: la propiedad, la responsabilidad causal y la responsabilidad política (GUSFIELD, 2014, pág. 76).

Si lo plasmamos en un gráfico la estructura de los problemas públicos, lo podríamos interpretar así:

Figura 5: Estructura de los problemas públicos



Fuente: Elaboración propia a partir de GUSFIELD, 2014

Para el autor, la investigación de los problemas públicos se enfoca en explicar las tensiones y disputas de las voces autorizadas para apropiarse de los problemas públicos y adjudicar las responsabilidades causales y políticas. Un verdadero campo de acción política si lo interpretamos en los términos de Fligstein (FLIGSTEIN, 2007).

El segundo punto de diálogo surge pues aquí, en la gestión de los actores involucrados por posicionar o no la importancia de un problema público. La investigación de Gusfield sobre el problema de conducir bajo los efectos del alcohol

es un excelente y cuidadoso despliegue de los detalles narrativos, estrategias retóricas, argumentos en la atribución de responsabilidades y descripción de los recursos literarios empleados por las distintas autoridades involucradas: el Instituto de Seguridad Vial, legisladores de las leyes de tránsito, médicos forenses y la prensa escrita.

El autor describe de manera magistral los recursos narrativos empleados para posicionar una versión unificada del problema, esto es: la muerte por los accidentes de tránsito es culpa de los borrachos (GUSFIELD, 2014, pág. 165), excluyendo de ello a las empresas de automotores, las fábricas de alcohol y los bares ubicados al borde de las carreteras. Con ello, el autor demuestra cómo un problema público puede derivar en la monopolización de las narrativas en manos de las voces autorizadas, muy a pesar de la versatilidad de posibles versiones que existan en el ambiente.

Consideramos, sin embargo, que seguir pensando el problema público como una estructura en términos culturales, exclusivamente, despoja de su carácter contingente y variable el trabajo de institucionalización por el que éste atraviesa en su disputa política. Gusfield reconoce que el problema público es fruto de una puja entre versiones, pero se limita exclusivamente al componente retórico y dramático de los argumentos para explicar la consolidación de la versión que encarnan los problemas públicos.

Aquí es útil la visión pragmatista heredada por George Herbert Mead, reinterpretada por Fligstein, quien habla de las habilidades sociales como aquellas destrezas que poseen ciertos actores para generar la cooperación en otros sujetos (individuales o colectivos) en distintos propósitos:

Mead (1934) demuestra que algunos actores sociales son mejores que otros para inducir la cooperación. Esto se debe a que son capaces de crear un sentido positivo de sí mismos que resuena con los demás. Los llamo actores con más habilidades sociales. Los actores sociales hábiles crean significado para los demás porque, al hacerlo, crean significado para sí mismos. Su sentido de eficacia no proviene de una concepción estrecha del interés propio (aunque los actores hábiles tienden a beneficiarse materialmente de su habilidad), sino de inducir a la cooperación y ayudar a otros a lograr sus fines. Harán lo que sea necesario para inducir la cooperación, y si se cierra un camino, elegirán otro. Esto significa que los actores sociales calificados no se limitan a sus propios intereses y no tienen metas fijas. No tienen intereses individuales fijos, sino que, por otro lado, se enfocan en desarrollar fines colectivos. Mantienen sus objetivos algo abiertos y están preparados para aceptar lo que el sistema les dé. Esto hace que los actores estratégicos habilidosos se

comporten más o menos con motivaciones opuestas a las de los actores racionales, quienes se limitan a buscar sus propios intereses y metas en una especie de competencia con los demás (FLIGSTEIN, 2007, pág. 67).

Aunque Gusfield describe muy bien el trabajo retórico y narrativo empleado por los actores que disputaban la propiedad del problema público de los conductores ebrios, no consiguió conceptualizar a los actores involucrados, ni a las estrategias empleadas por ellos. Mi interpretación ante tal situación es que Gusfield aún evocó las categorías de la sociología clásica sin superarlas: estructura, organización social, la cultura como algo impuesto a la “realidad objetiva”, entre otras.

Pensar la acción y los campos como mutuamente influyentes a través de las habilidades sociales nos puede abrir otras ventanas de interpretación para el camino que inició Gusfield. Así pues, los problemas públicos vistos como gestiones de cooperación en escenarios enriquecidos por las habilidades sociales de los actores para imponer sus versiones, nos permite imaginar la institucionalización más allá del despliegue narrativo de los actores. Esto es así porque la persuasión y el convencimiento de los públicos no se conquista solamente con los despliegues dramáticos, detrás de ellos hay también un uso de recursos, jerarquías y valores en disputa.

5.3 LA PERSPECTIVA PRAGMATISTA DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Se han desplegado distintas apuestas conceptuales con variantes objetivistas o subjetivistas para tratar de explicar cómo se constituyen problemas que demanden atención pública no constreñida exclusivamente a entidades del Estado, sino a un amplio espectro de posibles públicos: prensa, academia, gobiernos, empresas, organizaciones civiles, movimientos sociales, etc.

Es importante reconocer que lo que en la literatura académica se conoce actualmente como problema público, inicialmente se abordó como problema social en la llamada Escuela de Chicago (PARK & BURGUESS, Introduction to the Science of Sociology, 1921) (DEWEY, 2004). El problema social surge a partir de perturbaciones, situaciones dolorosas, experiencias turbulentas que bien pueden naufragar en el ámbito privado sin salir a la escena pública para ser debatidas, o por lo menos anunciadas. Así pues, como ya lo hemos mencionado, la sociología de los problemas

públicos se encarga de analizar el tránsito de demandas particulares para convertirse en demandas generales, sociales, colectivas, es decir, del ámbito privado a lo público. Nos referimos a un ramo de la investigación en ciencias sociales que desentraña las relaciones y conexiones entre situaciones de denuncia y la interpretación de aquello que es denunciado (GUSFIELD, 2014).

5.3.1 La experiencia pública

Partimos del presupuesto de que el enfoque del pragmatismo concentra su foco de atención en un espacio no contemplado por la vertiente culturalista de Gusfield, que dirigía la mirada a las voces autorizadas (GUSFIELD, La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente, 2014). El pragmatismo, por el contrario, concentra su atención en las voces experienciales, es decir, en los sujetos que experimentan de primera mano la perturbación y desencadenan lo que puede llegar a convertirse en un problema público. Daniel Cefaï, sociólogo francés, es heredero de esta tradición y desarrolla una propuesta conceptual que coloca a los problemas públicos como *experiencias* que se desenvuelven en las arenas públicas (CEFAÏ, 2017).

Para el filósofo John Dewey una situación problemática es provocadora de preguntas y necesariamente llama a la investigación (DEWEY, 2004). El pragmatismo bebe de la fenomenología y la hermenéutica para dirigir toda su atención sobre los campos experiencia en tanto constitutivos de los problemas:

Por tanto, es factible el intento de repensar los problemas públicos como aquéllos cuya raíz reside en la perturbación de los campos de experiencia: ya no tomar como punto inicial sujetos y objetos, sino medios ecológicos, habitados por formas de vida (CEFAÏ, 2014 pg.24).

El problema ya no se limita más a la relación objeto y sujeto, sino que ahora la experiencia ofrece otra mirada. Cuando se rompe el equilibrio entre vida colectiva y entorno ecológico, es decir, cuando una perturbación ocurre entre la organización de los entornos y las culturas de los colectivos, estamos hablando de un problema público.

Vale la pena recordar la definición de ecología urbana propuesto por Park. La teoría ecológica parkiana se levanta desde el concepto “darwinista” de la “lucha por la

existencia”. En su opinión, la competencia es el principio activo en la regulación y ordenación de la vida en el reino de la naturaleza. Mediante la competencia se controla la distribución y el número de los organismos vivos y se preserva el equilibrio en los sistemas que definen un hábitat. En su seno, las correlaciones que mantienen los miembros son manifestaciones de un orden vital de base biótica antes que social. En este marco, la ecología define al hábitat y a sus habitantes como *comunidad* (MARTINEZ, 1999).

Las características de dicha comunidad según Park son: 1) una población organizada territorialmente; 2) arraigada de manera regular al suelo que ocupa; 3) con unidades individuales que viven en una relación de mutua interdependencia simbiótica más que social, en el sentido en que ese término se aplica a *los seres humanos*. En virtud del mecanismo activo de la competencia la comunidad mantiene su “*integridad e identidad como unidad individual*” a lo largo de su ciclo vital, preservando su equilibrio o recuperándolo tras la actuación de alguna crisis ambiental (PARK, 1999).

Aquí el énfasis está puesto en la transformación de la experiencia colectiva en un determinado periodo de tiempo, es decir, en la coproducción de formas inéditas de relación con uno mismo, con el otro y con el mundo. Además de dar cuenta de las acciones de las personas para afrontar el problema, también es necesario analizar aquello que afrontan y cómo esta situación las afectó. Según Cefaï, la experiencia pública se define en tres momentos: (CEFAÏ, 2014)

- 1-. Prefiguración con la perturbación vivida;
- 2-. Configuración con la investigación, con las construcciones de redes conceptuales y mediaciones simbólicas para elaborar el problema en cuanto tal;
- 3-. La circulación, o desplazamientos públicos de esos significados.

El problema inicia con la perturbación de los campos de experiencia:

(...) es factible el intento de repensar los problemas públicos como aquellos cuya raíz reside en la perturbación de los campos de experiencia: ya no tomar como punto inicial sujetos y objetos, sino medios ecológicos, habitados por formas de vida. (CEFAÏ, 2014, 24)

La dinámica colectiva de: identificar, investigar, denunciar, visibilizar, hacer evidente una situación perturbadora de su entorno de vida, o de sus campos de experiencia, es parte fundamental en la emergencia de un problema y de su público (CEFAÏ, 2017, pg. 188).

Según el autor francés, el trabajo de investigación y delimitación del problema es clave en este proceso porque expresa el nivel de afectación o alteración que experimentan los colectivos en sus vidas cotidianas, y la insolvencia inmediata que de éste puedan hacer con los recursos que tienen a la mano. Los problemas se presentan de manera cotidiana y permanente, son parte de la vida de manera constante. Siempre necesitamos de otros para identificar y resolver los problemas: seres vivos (humanos y no humanos) y seres no vivos.

Cuando un problema de la vida cotidiana se resuelve de manera más rápida que otros problemas, probablemente nos enfrentamos a soluciones que ya han sido completamente interiorizadas, o naturalizadas, pero siempre en cooperación, siempre en cadena con otros seres. Y si aquella perturbación no puede ser resuelta, asimilada o controlada por las comunidades o sujetos directamente involucrados, los protagonistas afectados harán lo posible para involucrar a quienes no se ven directamente afectados, pero que sí cuentan con recursos para pensar, construir, ofrecer o plantear una solución a dicho problema; en suma, el problema adquiere un carácter político (DEWEY, 2004).

Sin embargo, la definición no es un proceso lineal, cerrado o completamente concluido. La situación problemática puede adquirir una faceta creativa en el momento que contribuye a la formación de una audiencia, a la construcción de una nueva interpretación del problema, a la movilización de una comunidad; en fin, la publicidad del problema puede convertirse en un camino no predeterminado en la creación de múltiples maneras de posicionar el debate y encontrar soluciones. (CEFAÏ, 2017, pg. 4)

De hecho, la indeterminación es de capital importancia porque se refiere a la apertura del problema en términos fácticos y pragmáticos. Es decir, a que el problema no se reviste de una sola versión: ni en términos de la experiencia, ni en términos de su situación material. (ALEXANDER & SANCHEZ, 2019). Aunque Cefaï reconoce que la indeterminación es un asunto clave en la definición del problema, no profundiza lo suficiente en sus implicaciones. De hecho, nos parece que, aunque habla de ella, no es riguroso en su concepción, pues señala que en la construcción del problema público:

(...) personas, grupos, organizaciones e instituciones se *movilizan*, en diferentes lugares y tiempos, y tratan de reconocer, cada uno desde su perspectiva, en qué consiste este disturbio y, si es necesario, tratan de identificarlo y definirlo, asignarle causas y razones, determinarlo como un problema. Examinan sus diferentes aspectos, con vistas a salir de la niebla de la indeterminación, tratando de delimitar “lo que está mal”, formulando hipótesis o conjeturas, proponiendo explicaciones e interpretaciones. Hacen una investigación. Esta investigación necesariamente tiene una dimensión normativa: se trata simultáneamente de atribuir responsabilidades, denunciar negligencias o infracciones, designando eventualmente víctimas y culpables, en definitiva, emitir juicios estéticos, morales, jurídicos o políticos con el fin de reparar los daños o castigar los errores (CEFAI, 2017, pg. 189).

Como bien se señala desde una visión pragmatista, el problema público nunca se define de manera definitiva, justamente, su indeterminación es fuente de creatividad. Tal vez, nos arriesgamos a decir, que el trabajo de los públicos que recrean el problema público no sea la “definición”, “delimitación”, o “determinación” del problema, sino al revés, el de mantener su inconmensurabilidad, su valor inconcluso.

Según Alexander & Sánchez (2019) la indeterminación se traduce justamente en la imposibilidad de clasificar. La trampa está en creer que la clasificación nos otorga una suerte de luz, pues al clasificar se nombra, se visibiliza, se da un lugar a las cosas. Lo no clasificado es lo no asible, no aprehensible, lo no identificado, lo oscuro. Los autores discuten desde un punto de vista antropológico cómo acercarnos a la indeterminación desde una mirada distinta a lo “no nombrado”, “lo invisible”. Señalan los antropólogos que la indeterminación puede asumir al menos tres propiedades (ALEXANDER & SANCHEZ, 2019, pág. 2):

- 1-. Falta de reconocimiento o incorporación en un determinado sistema de clasificación
- 2-. Futuros o direcciones indeterminadas
- 3-. Resistencia a los sistemas totalizadores

Los autores proponen pensar lo indeterminado como aquello que resiste una forma en particular, lo indeterminado como aquello que se mantiene, o permanece, o se vislumbra mientras se experimenta, mientras está vivo. Proponen los autores que este enfoque de la indeterminación no es sinónimo de la incertidumbre, si bien se cruzan o se relacionan, no se los puede tomar como irreducibles o contenidos uno en el otro.

Tal como ya lo hemos señalado en el capítulo tres, la indeterminación es una característica de la basura en términos generales (SCANLAN, 2005). Cualquier objeto puede ser considerado basura, o puede dejar de serlo, pues está sujeto a cualquiera de las clasificaciones descritas por Scanlan: deseo / utilidad / pérdida de calidad; es decir, lo que resume la pérdida de valor para los dueños originales (Ver Figura 6). En ese sentido, el análisis de los problemas públicos en torno a la gestión de las basuras urbanas debe considerar ese grado de flexibilidad, indeterminación, límites en constante puja o negociación.

Figura 6: Criterios para etiquetar la basura



Fuente: Elaboración propia a partir de (SCANLAN, 2005)

La incertidumbre no es un “vacío”, una “imposibilidad” sobre conocer el futuro. La incertidumbre se lee en tanto se gestionan esos futuros no determinados. ¿Cómo tramitan, cómo gestionan los colectivos, las personas, las sociedades, las instituciones, los seres vivos y los sistemas sociales en general, los futuros no prediseñados? Esa es la pregunta por el conocimiento de los problemas públicos.

La relación perturbadora no ocurre desde el objeto hacia el sujeto, sino ocurre dentro del campo de experiencia donde se efectúan transacciones entre los entes humanos y no humanos. Esta experiencia perturbadora no se queda en el plano de los hechos brutos, hechos objetivos, realidad tangible, acontecimiento físico, y demás sinónimos que separan lo “real” de lo “socialmente construido”. La experiencia da cuenta, justamente, del reconocimiento que los seres humanos hacen de la realidad que viven. Es el conjunto de perspectivas simultáneas sobre las sensaciones que

produce el hecho de estar vivo y las instituciones que nos constituyen. Así pues, no es que la cultura se impone a la realidad, no, es que la cosa existe y es enriquecida socialmente:

La experiencia no es “subjetiva” u “objetiva”: se juega en una red de perspectivas y de perspectivas sobre perspectivas, a su vez indisociables de las formas de vida, de los dispositivos institucionales y de las culturas públicas de las que se alimentan y a las que actualizan (CEFAÏ, 2014, 27).

Entonces, el concepto no se agota allí, en la construcción simbólica o valorativa del problema, implica además un análisis de la experiencia colectiva. Cuando nos referimos a problemas públicos, pretendemos poner de relieve que las situaciones problemáticas son indisociables de los *campos de experiencia* en cuyo seno se las identifica, caracteriza, define interroga, juzga, transforma, regula o suprime. Estos campos de experiencia se constituyen en la dinámica de las transacciones de organismos individuales o colectivos entre ellos mismos y con su entorno: una situación problemática surge cuando las cosas ya no tienen un cauce previsible y se rompe el equilibrio armonioso entre la *vida colectiva, el entorno ecológico* en que se inscribe y los universos de artefactos y de significados que articulan *formas de vida*. Todos esos elementos forman parte activa de un solo y mismo proceso. Además de la definición de un problema público y de la composición de las comunidades indirectamente afectadas que Dewey llama “públicos”, el trabajo de definición y de resolución de una situación problemática interroga la *organización de los entornos y de las culturas* en que viven esas comunidades. De este modo, vamos más allá del equilibrio entre la crítica de construcciones arbitrarias y la denuncia de hechos objetivos. (CEFAÏ, 2014, pg. 24).

Cefaï señala que el campo de experiencia debe ser retomado desde el punto de vista de una antropología de las operaciones de verificación de los sujetos investigados (CEFAÏ, 2017). Es decir, responder preguntas como: ¿Qué es lo que cuenta para ellos y cómo ellos lo narran?, ¿Qué aseguran ellos y qué los asegura? ¿Cómo esos juicios influyen en áreas de acción diferentes?

El término experiencia puede, según Cefaï, ser entendido de tres maneras (CEFAÏ, 2017):

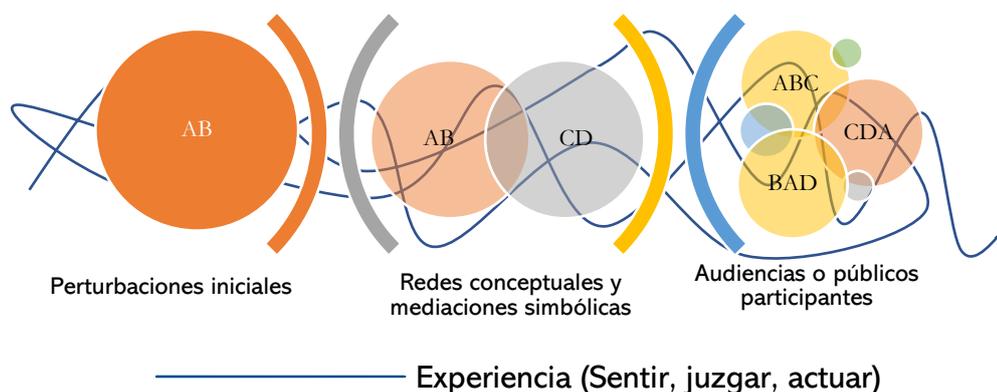
a) La experiencia como una prueba estética: los sentidos afectivos y estéticos son aquello que nos dan acceso al mundo junto con los raciocinios y los juicios. Es la sensibilidad a la belleza de las cosas y a la armonía de las situaciones

b) La experiencia como práctica: el reconocimiento de lo real es experimentado en la medida que es posible controlar situaciones fácticas, al tener conocimiento sobre las expectativas de determinadas acciones.

c) La experiencia como intercambio: El acceso a la verdad, al bien y al derecho nunca es solitario, transita por interacciones con otras personas y con cosas, a través de procesos de comunicación y cooperación.

En suma, la experiencia de las perturbaciones tiene una dimensión estética, una dimensión experimental e interaccional que está ligada a una capacidad de sentir, juzgar y actuar que se transforma mientras interactuamos en diversos ambientes (CEFAÏ, 2017). En un intento de interpretación, podría imaginar la experiencia de los problemas públicos bajo el siguiente esquema gráfico:

Figura 7: La experiencia pública



Fuente: Elaboración propia a partir de (CEFAÏ, 2017)

Es aquí donde radica la caracterización de los problemas públicos: perturbaciones enriquecidas socialmente, que podrían adquirir la forma de *bucle*, una espiral de sensaciones físicas y atribuciones sociales que se enriquece a medida que circula en las arenas públicas.

5.3.2 La arena pública

Así pues, la experiencia perturbadora que originó el problema público no queda estancada en una burbuja de aire, sino que es revestida con múltiples interpretaciones que también la modifican en el proceso de publicitación. Los llamados “hechos objetivos” también cambian, la experiencia cambia, los públicos cambian, las voces experienciales cambian, las voces autorizadas cambian. Ese es el carácter de la experiencia pública, en la cual, los agentes que sienten la perturbación son los que enuncian el problema en una primera temporalidad, pero no puede quedarse estancado allí, debe trascender a otras interpretaciones, para superar las pruebas de la publicidad:

Dicho planteo lleva también a renunciar a las metáforas habituales que abordan la esfera pública según la modalidad de la opinión pública o del interés público. Hablar de experiencia pública es subrayar que lo público reviste una dimensión concreta, que se declina en formas de relacionarse con el mundo, con los demás y con uno mismo, características de algunas formas de vida, y que podemos experimentar en nuestra vida cotidiana. Lo público tiene un carácter fenoménico: se pone a prueba durante nuestras discusiones, nuestras investigaciones y nuestras experimentaciones (CEFAÏ, 2014, 27).

Por último, el concepto de arena pública, separado de la idea de mercado o de campo, señala el espacio donde se institucionaliza o se consolida el problema público. Es el espacio donde interactúan diferentes instituciones y donde tiene lugar la discusión, deliberación, publicación y legitimación de los problemas públicos. La arena se distancia de la noción de mercado al concebir más que intereses económicos por parte de los participantes, y al separarse de la visión de Bourdieu que coloca a los agentes posicionados en un campo según el tipo de capital. En la arena pública los agentes menos posicionados o visibilizados no dependen del tipo de capital para posicionar un tema como problema público, dependen más de sus estrategias para lograr la cooperación de los demás participantes en la deliberación pública (CEFAÏ, 2017)

En esta perspectiva se encuentran autores como Steven Hilgartner y Charles Bosk, quienes llamaron la atención sobre una economía de los debates públicos. No es posible que los públicos se ocupen de todos los problemas que pugnan por alcanzar ese estatus de público. El campo donde ocurren estas disputas se denomina

“arenas”, los espacios donde los argumentos y los voceros de los problemas adquieren forma y una posible legitimación.

Lo que se ha criticado de otras visiones de la esfera pública es que han reducido la discusión de los problemas públicos a una comprensión económica o deliberativa de la disputa política. Como ya hemos visto, Cefaï y otros autores, sin embargo, son insistentes en que el análisis de las arenas públicas es esencial para entender la experiencia pública en el sentido más amplio del término, así pues, la observación de las transformaciones de las versiones del problema en escena, los intereses que convergen allí, y el posicionamiento de un tema nos pueden dar pistas sobre su naturaleza.

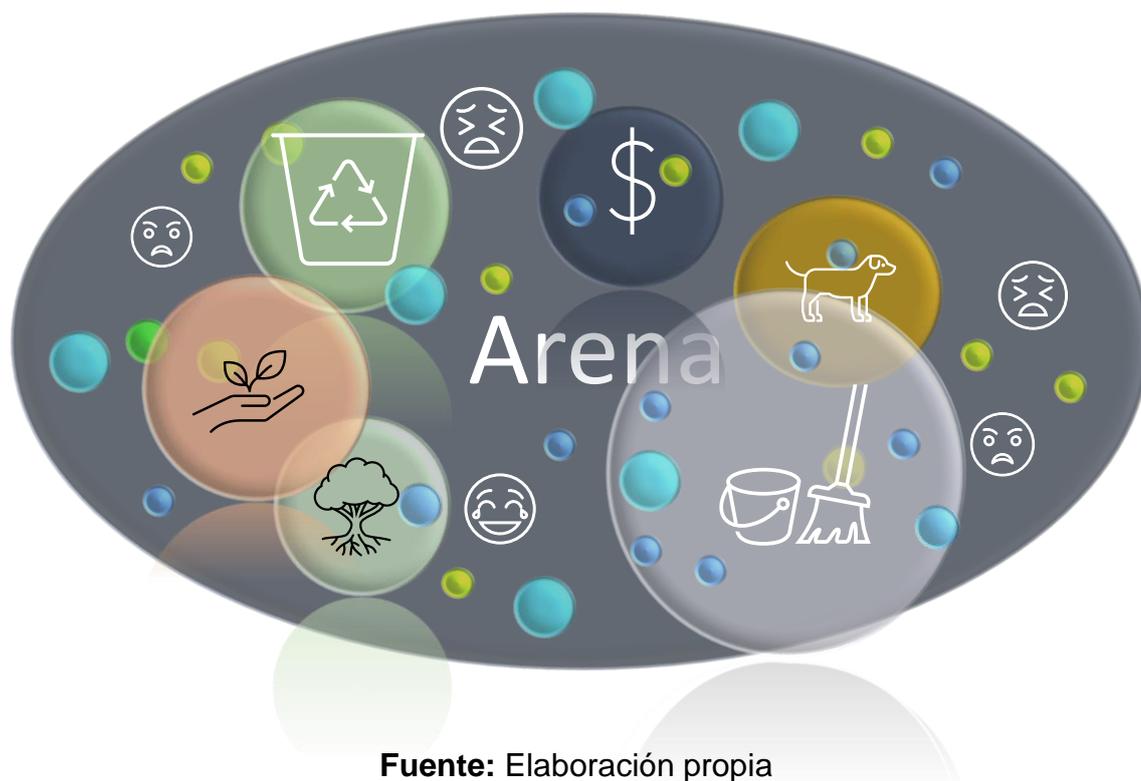
El concepto de arena pública tiene su origen en la historia de la sociología de Chicago, releída por George H. Mead y John Dewey. Si en la década de 1990 se sintió esta necesidad, fue de replantear otros tres conceptos (hoy, cuatro, si incluimos actor-red). Reencuadrar no significa aquí invalidar, sino volver a colocarlo en su debido lugar. Así, una arena pública es distinta de un mercado (lógica de la ganancia a través del intercambio), de un campo (lógica de la dominación entre grupos sociales) o de un ágora (lógica de la argumentación y la deliberación). Reúne estas diferentes lógicas en la realización de una ecología de los problemas públicos. Los modelos de mercado, campo y ágora son subespecies del modelo de arena social: capturan solo una dimensión de un proceso complejo, interactivo y generativo; y una arena pública es una arena social cuyos actores apuntan a los bienes públicos, se refieren al interés público, definen sus problemas como públicos y sienten, actúan y hablan en consecuencia (CEFAÏ, 2017, pág. 200).

En la presente investigación utilizaremos el concepto de arena porque nos parece pertinente para ubicar los problemas públicos, teniendo en cuenta que la arena no se limita a la ubicación de actores sociales en condición de dominados o dominantes, ni tampoco para rastrear la deliberación pública de los discursos, ni su validez argumentativa. De hecho, es posible que en algunos problemas públicos que identifiquemos a lo largo de la investigación, la intervención del Estado sea menor en proporción a la de otros participantes, y no por ello, vamos a desconocer o pasar por alto la autonomía colectiva que ostentan los públicos para crear, legitimar, circular, visibilizar y reivindicar un problema público como digno de atención e intervención social.

En la siguiente figura queremos representar cómo los problemas dependen de sus públicos y de la experiencia que ellos mantienen en un periodo de tiempo

determinado. Los problemas emergen, pueden legitimarse o no, pues también pueden desvanecerse y desaparecer aun cuando la experiencia o perturbación cotidiana sí se mantenga a lo largo del tiempo. También pueden crecer, consolidarse y reivindicar un problema, si bien, la resonancia del problema no acapare muchos públicos en cantidad, pero sí pueda impactar pocos públicos en magnitud y profundidad.

Figura 8: La emergencia de los problemas en la arena pública



Fuente: Elaboración propia

La comprensión del problema público se inscribe en la arena pública como aquel escenario donde la emergencia del problema no depende necesariamente de una autoridad en particular (por ejemplo, el Estado), o de unas voces expertas que den “legitimidad técnica” al problema, o de quienes tienen el dominio de la escena pública en una comunidad en específico (llámese ciudad, país, pueblo, etc.). No queremos decir con ello, que el uso conceptual de la arena pública implica un desconocimiento de las relaciones de poder al interior de estos escenarios en disputa. Queremos resaltar la potencia creativa que ostentan los públicos para identificar, crear estrategias de visibilización, legitimación y publicidad de los problemas que ellos consideran relevantes en su experiencia cotidiana.

¿A qué nos referimos, entonces, con esta idea de los “públicos”? ¿cómo se constituyen? ¿se diferencia de la idea de “lo público”? Pasemos ahora, a explorar y definir cómo a través de nuestro lente teórico comprendemos la idea de lo público, y de los públicos.

5.4 LO PÚBLICO. EL PÚBLICO. LOS PÚBLICOS.

El término “público” tiene un carácter polisémico y goza de una imbricada asignación de significados desde el horizonte académico y político. Esta versatilidad se enmarca en un momento histórico donde el proyecto de la globalización y la internacionalización del capital se encarnan de las más variadas formas en las sociedades contemporáneas, y por ello, el Estado reevalúa constantemente su papel (BRENNER, 2015) (CHESNAIS, 2002) (BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik, 2012).

Me pregunto, entonces, ¿es lo público acaso símil del Estado?, ¿cuál es el límite o distinción que podemos establecer entre público y privado? ¿Coexisten distintas maneras de ver y entender lo “público”? ¿Cómo se distingue la participación de agentes privados en las decisiones y acciones que afectan directamente intereses públicos? Así pues, la otrora división entre lo público y lo privado parece diluirse o confundirse cada vez más, y, por lo tanto, parece surgir un interés de reflexión en las ciencias sociales sobre las interpretaciones, acciones e interfaces que hay entre lo uno y lo otro (BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik, 2012).

La noción de público tiene un fuerte arraigo en la literatura académica por los debates que Habermas retomó en los años 60, algunos de ellos sintetizados en su texto “Historia y crítica de la opinión pública, la transformación estructural de la vida pública” (HABERMAS, 1981). Habermas plantea que la opinión pública, o esfera pública es en esencia el espacio deliberativo que conduce a la construcción de consensos sobre distintos aspectos de la vida social. El filósofo define el concepto de espacio público de la siguiente manera:

Por espacio público entendemos un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está fundamentalmente abierta a todos los ciudadanos. En cada conversación en la que los individuos privados se reúnen como público se constituye una porción de espacio público. [...] Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y conciertan libremente, sin

presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de transferencia e influencia: periódicos y revistas, radio y televisión son hoy tales medios del espacio público. (HABERMAS, 1981, pg. 27)

Se debe a Habermas el reconocimiento de un campo fértil de investigación y del renovado interés por el análisis de lo “público” en la academia, si bien no fue el primero en abordar reflexionar sobre ello. John Dewey, filósofo estadounidense, precursor del pragmatismo, señaló algunos vórtices iniciales para analizar la noción de lo público y los problemas que se tornan objeto de disputa pública (DEWEY, 2004). Dewey reflexionó sobre las condiciones o características que tornan pública una situación incómoda, perturbadora, inquietante que, per se, no implican un problema colectivo.

Todo lo que ocurre en el transcurso de la “publicidad” del problema se traduce en el movimiento o proceso social que posibilita la visibilización de tal situación perturbadora: la inquietación, la investigación, la interrogación, la discusión. Intentar definir el problema, determinar sus causas, establecer responsables y responsabilidades, generar alianzas y visibilizar aquello sobre lo que se quiere llamar la atención es pues, parte de lo que Dewey categorizó como la dinámica colectiva que permite emerger un problema como público. (DEWEY, 2004)

La visión liberal sobre la distinción entre público y privado tuvo su periodo de auge durante el S.XIX, y consolidación durante el S.XX. Esta visión sustenta que los derechos públicos son posibles para las personas individuales, ya no como privilegios, sino como una parte de una humanidad privada. Ello dio el sustrato necesario para defender la distinción entre el poder público o estatal y la vida económica como dominio de la sociedad privada, en otras palabras, la economía libre debía estar separada de la intervención pública del Estado. A esta distinción, la cultura capitalista añadiría las separaciones entre vida “laboral” y “vida personal” (WARNER, 2012).

La restricción del Estado en nombre de la libertad privada había entrañado también una restricción de la política, dejando intactos en su lugar a todos aquellos para los cuales lo privado era el lugar del dominio, más que la libertad (WARNER, 2012, pg. 44).

Feministas como Pateman y MacKinnon, por ejemplo, señalan que la protección liberal de lo privado de la interferencia pública simplemente bloqueó de la vista esos tipos de dominación que estructuran la vida privada por medio de las instituciones de la familia, la unidad doméstica, el género y la sexualidad (WARNER, 2012, pg. 46).

Según Habermas, en el mundo moderno se creó un nuevo modelo de lo público, el cual se compone de personas individuales que actúan de manera autónoma, racional y crítica frente al poder estatal, en parte, gracias a la proliferación de la cultura escrita impulsada desde los siglos XVII y XVIII. Un público ilustrado proveniente de las esferas privadas se convirtió en la contraparte de la autoridad. Es decir, el público burgués que provenía de las entrañas de lo privado era lo privado mismo.

La esfera pública burguesa podía concebirse por encima de todo como la esfera de personas privadas que se reunían formando un público; pronto exigieron que la esfera pública reglamentase, desde sus alturas, contra las propias autoridades públicas, que se involucrara un debate respecto a las reglas generales que regían las relaciones en la esfera básicamente privatizada pero públicamente relevante del intercambio de mercancías y de trabajo social. El medio en el que se debía llevar a cabo esta confrontación era peculiar y carecía de precedentes históricos: el uso público de la razón por parte de la gente (HABERMAS, 1981, pg. 27)

El carácter particular e histórico de la esfera pública impulsada por la clase burguesa, generó nuevas posibilidades y también tensiones en otros sectores de la sociedad que querían participar de esa novedosa conformación de lo público. Así, a lo largo del S.XIX, distintos movimientos sociales empezaron a apelar a este espacio contencioso y deliberativo de la esfera pública contra el poder público. Si bien algunos teóricos liberales, paradójicamente, creyeron que esto era una amenaza contra la razón pública, y no, una potencia del carácter emancipatorio de la esfera pública. Precisamente, una de las críticas más generalizadas hacia la propuesta de Habermas es su insistente idealización del diálogo argumentativo y del uso de la razón en la consolidación de la esfera pública. Si, por ejemplo, lo que se pone en crítica en la esfera pública es la homogeneización en las formas de ver, sentir, expresar y vivir la sexualidad, no se puede poner en paréntesis la propia corporeidad para hacer un uso público de la razón. No. Es ello justamente lo que se quiere subvertir, transgredir, cuestionar y recolocar. (WARNER, 2012; FRASER, 1999).

El hecho de que Habermas concibiese al espacio público como el generador de la opinión pública, es decir, un escenario democrático y libre, donde el consenso podía surgir a pesar de las múltiples divergencias a su alrededor; nos plantea interrogantes con respecto a la legitimidad, y a la reciprocidad entre la opinión pública y la experiencia de quienes están involucrados en la enunciación de estas ideas públicas.

Así pues, no es suficiente con experimentar una situación incómoda, dolorosa, ajena al cotidiano devenir de la costumbre diaria, sino que ella debe trascender al

conocimiento y legitimación de otros actores que puedan actuar para visibilizar y cambiar dicha situación. Observamos entonces, el tránsito de un problema social a un problema público (GUSFIELD, 2014), el primero entendido como una experiencia negativa que es identificada por una colectividad, pero que no necesariamente trasciende a una disputa política.

En cambio, en la esfera pública sí observamos una negociación, reclamación o demanda de la visibilización, enunciación y legitimación del problema experimentado colectivamente. Ni bien todos los problemas individuales se tornan colectivos, ni bien todos los problemas colectivos son públicos. Es necesario competir por la limitada atención de la opinión pública (WARNER, 2012)

La filósofa mexicana Nora Rabotnikof ofrece unas claridades importantes en la definición contemporánea sobre lo público. Para la autora, las condiciones históricas y políticas de redefinición del Estado han permitido reevaluar la idea de lo público como equivalente a lo estatal, y nos acercamos hoy más a una definición de lo público en cuanto social y una inclusión más crítica del papel del Estado en esta nueva acepción de lo público-social (RABOTNIKOF, 2005). La autora señala tres posibles características de esta nueva idea de lo público, siempre en relación con lo privado, que lejos de ser una dicotomía radical, más bien invitan a una reflexión sobre sus posibles relaciones:

En primer lugar, lo público como lo que es de interés o de utilidad común a todos. Aquí la autora llama la atención sobre la reciprocidad del bien público con un colectivo, algo que pertenece a una comunidad, y en consonancia a una autoridad colectiva. Se distingue, entonces, del bien privado que sólo responde al interés de un alguien particular, no obedece, ni atiende autoridades colectivas (RABOTNIKOF, 2005, pág. 28).

En segundo lugar, lo público entendido como lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto. Es importante de esta segunda variación, la idea de que aquello que es visible, es susceptible de ser publicitado. La autora deja en claro que, sin embargo, no fueron siempre coincidentes la primera y segunda mirada:

Ni lo público (en el primer sentido de lo común a todos) fue siempre tratado públicamente, ni lo privado (también en el primer sentido de lo individual) se preservó tampoco de la mirada de los otros, de la luz pública” (RABOTNIKOF, 2005, pág. 29).

En tercer lugar, lo público como aquello de uso común, accesible para uso de todos. Un objeto, evento, situación, obra, servicio o lugar que está abierto al público, que no tiene restricción de acceso. Así pues, se entiende como derivación de esta acepción la noción de “el público”, aquél beneficiario o receptor de estas obras o espacios abiertos. Aquello que no tiene frontera, lindero o cierres que impidan su acceso. Nos aclara nuevamente la autora:

Algunos lugares son públicos (abiertos) porque son de todos (comunes) y por eso las actividades que allí se realizan son manifiestas y ostensibles (visibles). Sin embargo, (...), algo puede ser público (en el sentido de no oculto o no secreto), desarrollarse a la luz y no ser público (en el sentido de accesible o disponible para todos). (...) De alguna forma, este tercer sentido que queremos destacar y que remite a la oposición abierto/cerrado es el que más relaciona público/privado con la dimensión de inclusión/exclusión. (RABOTNIKOF, 2005, pág. 30).

Así pues, la concepción del público avalado sólo por las voces autorizadas (Estado o mercado) es puesta en entredicho. Ya los públicos tienen otras connotaciones que los vinculan directamente con textos en circulación, que los vinculan con espacios de creación y de nuevos contenidos. Rabotnikof aporta en la renovación del concepto “público” en tanto objeto de interés colectivo, común; que ya ha cobrado fuerza paulatinamente unos años atrás (OSTROM, 2015). En la presente investigación nos sentimos afines con esta reconceptualización de lo público dirigido hacia lo *común*:

Los esfuerzos más reflexivos tratan de volver más compleja esa búsqueda del lugar común. Uno de los desafíos que supone repensar lo público parte de reconocer que en ese espacio concurren formas de organización, de comunicación, de construcción identitaria que no pueden resolverse con una pura exaltación de las diferencias o con una fácil celebración del consenso. También significa reconocer, en términos de globalización, que las restricciones impuestas al concepto tradicional de soberanía o el reconocimiento de nuevas formas de acción colectiva supra -o-transnacionales, no implican dar por muertas las fronteras jurisdiccionales de los Estados (RABOTNIKOF, 2008, pág. 47).

Esta vuelta a lo común es crucial en la comprensión de los problemas públicos tal y como lo abordamos en este documento. Queremos rastrear aquello que es objeto de reivindicación colectiva y que transita por una comprensión de lo que es común

más allá de una perturbación individual. Esa reivindicación puede ser exitosa o no, puede quebrarse en el camino, por ello, nos interesa dar cuenta de las trayectorias de los problemas públicos en torno a las basuras urbanas en Bogotá.

Justamente, esta mirada de lo común va de la mano con la idea de que lo público es objeto y sujeto. Nos referimos al público como el sujeto que eleva la acción de los textos públicos. Según Warner (2012), un público existe porque se constituye alrededor de un texto que circula y que tiene por objetivo dirigirse a un conjunto de personas desconocidas. Es indispensable en este caso, que la organización sea emergente y espontánea, no condicionada previamente por el Estado bajo alguna figura oficial:

La manera en que funciona el público en la esfera pública (como la gente) sólo es posible porque es realmente un público de un discurso. El carácter peculiar de un público es que es un espacio de discurso organizado por el discurso. Es autocreado y autoorganizado, y en ello radica su poder, así como su escurridiza peculiaridad. (WARNER, 2012, pg. 77)

La nubosidad de lo público y lo privado no se remite solamente a los lugares, también puede hacer referencia a relaciones, e incluso, a personas (WARNER, 2012). Sus significados no apelan de manera exclusiva a su mutua oposición, no son como “el agua y el aceite”, más bien, son como un híbrido que se separa y se mezcla dependiendo el contexto y la situación. Por ello, se pueden rastrear sus posibles variaciones en una gama de formas, tomando en consideración las observaciones de Nancy Fraser (1997). (Ver Tabla 5)

Los públicos nacientes o contra públicos tienen la capacidad de hacer posibles nuevos modos de ciudadanía que no están en el esquema de la esfera pública burguesa: conjunto de personas que forman su identidad en el seno de la familia privada, y que ponen en paréntesis ese contexto privado para no cuestionarlo en la discusión pública, en la escena pública ponen en cuestión asuntos de interés “común” desde el debate racional (WARNER, 2012, pg. 20).

Tabla 5: Relaciones entre lo público y lo privado

N°	Público	Privado
1	Abierto a todos	Restringido a algunos
2	Accesible con dinero	Cerrado incluso para los que pueden pagar
3	Relacionado con el Estado	No estatal, relativo a la sociedad civil
4	Político	No político
5	Oficial	No oficial
6	Común	Especial
7	Impersonal	Personal
8	Nacional o popular	Grupo, clase o localidad
9	Internacional o universal	Particular o finito
10	A la vista física de otros	Oculto
11	Fuera de la casa	Doméstico
12	Que circula impreso o electrónico	Circula oralmente o en forma manuscrita
13	Ampliamente conocido	Conocido por los iniciados
14	Reconocido y explícito	Tácito e implícito
15	"el mundo mismo, en la medida en que nos es común a todos y el algo distinto de nuestro espacio de propiedad privada en él" (Arendt)	
16	Relacionado con el individuo, especialmente con la interioridad, la experiencia subjetiva y lo incomunicable	
17	Comportamiento discreto o apropiado "pudor"	
18	Genital o sexual	

Fuente: Tomado de: WARNER, 2012, pg. 27

Pero esos contra públicos no se crean con un uso cuidadoso de la razón crítica, se crean mejor, a partir de la experiencia, con la experiencia. Entonces, los contra públicos crean nuevos modos de ciudadanía y a su vez, el acceso a los debates públicos se constituye en una experiencia más allá del mero uso de la razón. En esta constante recreación de otros mundos posibles es clave pensar cómo se fabrican esos públicos, como están mediados, sus contextos de creación y recreación. La tarea es pues, comprender las condiciones que median la fabricación, creación, invención e imaginación de nuevos públicos. También las limitaciones a las que se enfrentan, su relación con el Estado, con otros públicos, su inserción en públicos mayores (WARNER, 2012, pg. 70). Lo público no es solo la expresión de una opinión, es necesaria la interacción con una audiencia que esté dispuesta a generar una empatía, ¿aunque cómo es esto posible en la sociedad de masas dominada por los grandes medios de comunicación?

El público entendido como los receptores de un mensaje tiene también algunas connotaciones que lo identifican según el documento al cual le prestan atención. Según Warner (2012), un público existe porque se constituye alrededor de un texto que circula y que tiene por objetivo dirigirse a un conjunto de personas desconocidas. Es indispensable en este caso, que la organización sea emergente y espontánea, no condicionada previamente por el Estado bajo alguna figura oficial:

La manera en que funciona el público en la esfera pública (como la gente) sólo es posible porque es realmente un público de un discurso. El carácter peculiar de un público es que es un espacio de discurso organizado por el discurso. Es autocreado y autoorganizado, y en ello radica su poder, así como su escurridiza peculiaridad. (WARNER, 2012, pg. 77)

La autoorganización de los públicos está guiada por el discurso. Aquí radica su potencia y su maleabilidad. Los públicos dependen de dos condiciones fundamentales: el discurso y la circulación (WARNER, 2012). Así pues, son emisores y receptores a la vez. No es una audiencia que simplemente espera recibir un mensaje, más bien el público se separa de esta idea porque asume la doble condición de consumidor del discurso y propagador de este, con las variaciones que implica el proceso de apropiación de dicho discurso en el camino. Así pues, mantienen un producto o tema vigente y con atención dentro de públicos pequeños que progresivamente pueden insertarse en públicos más grandes.

La connotación de discurso para Warner (2012) es equiparable a la de un documento, que puede ser textual, visual, auditivo, virtual, etc., el autor anglosajón pensaba concretamente en objetos culturales: libros, revistas, canciones, entre otros. Aquí nos apropiamos de esta propuesta que construye públicos a través de discursos, pero en vez de rastrear objetos culturales, la propuesta es rastrear, identificar y describir las “justificaciones” (BOLTANSKI, 2014) que argumentan, sustentan y son apropiadas por diferentes públicos frente al problema de la gestión de residuos en la ciudad de Bogotá. Una de las diferencias entre uno y otro grupo de discursos, es que, en el primer caso, la autoría de los textos es bien definida por una o varias personas que se abrigan la autoría de dichos productos; en el segundo caso, la autoría de las justificaciones puede ser más maleable, a veces puede identificarse quién emite la justificación, pero en otras ocasiones, son apropiaciones colectivas que no tienen autores tan claramente definidos.

Hablando de la circulación y apropiación de los problemas públicos en torno a las basuras urbanas en Bogotá, podemos ver un ejemplo: Por un lado, se llama “basura” para los públicos cuyos objetos ya no tienen más uso, valor o relevancia, y desean alejarse físicamente de su presencia. La basura es calificada colectivamente por quien dispone de ella, no responde a un rango de medición de uso de los aparatos, pues incluso objetos que ya no tienen más valor de uso, como un computador que ya no funciona más, podría ser desechado o conservado según el criterio del usuario u observador. La acumulación de basura en el espacio de vivienda o en el espacio público, como las calles, puede ser intolerante y calificado como problemático según el grado de normalidad que las personas hayan creado en relación con estas situaciones.

Por otro lado, como una manera distinta de ver los residuos, encontramos los residuos reciclables (C2 - ver capítulo tres), cuyos públicos ven su potencia de manejo, reutilización, redirección, antes de verlo como “basura”. Este discurso es apropiado principalmente por los trabajadores del reciclaje, aunque no de manera exclusiva. Su experticia con relación a la clasificación de los materiales les otorga una mirada distinta para relacionarse con dichos objetos. Aquí el problema no radica en la existencia, cercanía o acumulación de dicho material, sino en las difíciles condiciones para ejercer el oficio, o para convencer a mayores públicos sobre la necesidad del reciclaje. Nos interesa resaltar aquí la coexistencia de dos discursos diferentes basados en experiencias diferentes. No necesariamente opuestos, no necesariamente conflictivos, pero que potencialmente pueden llegar a serlo. Los discursos son apropiados por distintos públicos que también pueden ser maleables. Ya que la pertenencia a un público no radica en un tipo de identidad fija, pues ni los consumidores son los únicos que hablan de “basura”, ni los trabajadores del reciclaje son los únicos que hablan del “material reciclable”. Ambos discursos podrían ser atendidos, reapropiados y puestos a circular en distintos momentos por personas anónimas o desconocidos, tal como lo llama Michael Warner (2012).

Concluimos este capítulo resumiendo las definiciones conceptuales que nos serán útiles en los abordajes de los capítulos seis (descripción de los problemas públicos) y siete (análisis de la arena pública).

1-. Los problemas públicos son representaciones de experiencias colectivas que enuncian perturbaciones sobre la forma en que estos colectivos se relacionan tanto interna, como externamente con su ambiente y con otros sujetos sociales. Esta definición está orientada por la propuesta de la sociología pragmática.

2-. La lectura de estos problemas públicos se realiza a través de la transformación mutua que ocurre en la trayectoria del problema y de sus públicos. La evidencia de estos tránsitos se puede leer en la experiencia de los participantes; es decir, en el sentir, en el juzgar y en el actuar de los públicos involucrados.

3-. La institucionalización es un evento crucial en el posicionamiento de los problemas públicos. Esta institucionalización no necesariamente pasa por una legitimación desde el Estado, pero sí, desde las implicaciones del problema en la vida práctica de sus públicos. Esta dinámica de problematización y publicidad abre escenas performáticas y argumentativas delante de distintos auditorios.

4-. El escenario donde ocurre esta dinámica de emergencia, transformación, visibilización y consolidación de los problemas públicos se denomina arena pública, y está sujeta a las capacidades experienciales y de cooperación que los públicos obtienen para posicionar un problema público. Las arenas públicas permiten la emergencia de nuevos repertorios de definiciones tanto de problemas típicos o de soluciones típicas.

5-. Entendemos público en tanto objeto: la reivindicación de asuntos comunes, problemas comunes, soluciones comunes, en fin, de lo “común”; y en tanto sujeto: los públicos que escuchan, atienden, se apropian y hacen circular contenidos específicos.

6. PROBLEMAS PÚBLICOS EMERGENTES

Después de presentar la descripción empírica del contexto, y la discusión teórica de la presente investigación; damos paso a la exposición de los resultados que encontramos luego de consultar cuatro fuentes de información sobre los problemas públicos en torno a la gestión de las basuras urbanas en Bogotá:

1-. Los dos documentos oficiales de las alcaldías correspondientes: El PGIRS 2015 (Petro) y el PGIRS 2016 (Peñalosa).

2-. Testimonios a partir de 11 entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la alcaldía, líderes comunitarios, recicladores de oficio y residentes de Bogotá. (Ver Tabla 2 ubicada en la página 39)

3-. Revisión de prensa de un medio de circulación nacional, con amplio reconocimiento y difusión: Diario El Espectador. Se hallaron y revisaron un total de 408 noticias relacionadas con la gestión de basuras urbanas en Bogotá en el periodo 2012-2019.

4-. Revisión de prensa no tradicional, de medios de comunicación hechos por iniciativa de la sociedad civil: “Verdad Abierta”, “La Silla Vacía”, “D Justicia”, “Desde Abajo”, “Institutos de Estudios Urbanos”. Se hallaron y revisaron un total de 118 noticias relacionadas con la gestión de basuras urbanas en Bogotá.

Figura 9: Nubes de palabras: Problemas públicos



Fuente: elaboración propia con el apoyo de NVivo

El hallazgo de las categorías surgió luego de tres procesos de sistematización, en los cuales se hizo una lectura general de los resultados, los documentos y los testimonios, y posteriormente, fuimos depurando las clasificaciones emergentes. En la primera sistematización, se obtuvieron unas categorías incipientes que intentaban agrupar y diferenciar a grandes rasgos “los problemas” y “las soluciones” de las que hablaban los actores sociales. Las primeras categorías hablaban de situaciones problemáticas como, por ejemplo:

- Mucha basura en las calles
- Corrupción
- Falta de educación de los bogotanos
- Mal uso basureros
- Malos olores
- Asistencialismo
- Recicladores como habitantes de calle
- Cobros excesivos
- Clientelismo
- Contaminación

Entre otros muchos ejemplos, construimos una lista de alrededor 80 situaciones problemáticas; pero no todos ellos clasificaban como problemas públicos. Allí, recurrimos a las herramientas teóricas y conceptuales que nos permitieron afinar esta lista inicial y ajustarla con ayuda de la literatura sobre la basura (capítulo tres), y sobre los problemas públicos (capítulo cinco). Constatamos que dichos problemas tuvieran un espectro de circulación, visibilización e implicaciones en la experiencia cotidiana de uno o varios públicos. Así, en una segunda sistematización, haciendo una relectura de todo el material, llegamos a la definición de 42 posibles problemas públicos, que finalmente fueron agrupados en ocho grandes problemas que resumían la larga lista que obtuvimos inicialmente:

P1 Débil integración del reciclador de oficio

P2 Falta de cultura ciudadana

P3 Falta de capacidad institucional desde la alcaldía

P4 Contaminación urbana

P5 Superficial integración del reciclaje al sistema de aseo

P6 Desborde del Botadero Doña Juana

P7 Monopolización del mercado de la recolección de residuos

P8 Dificultades de alianzas público – privadas

Estos ocho problemas representan las narrativas que recogimos de los testimonios y de los documentos, y dentro de ellos, como subcategorías, incluimos problemas asociados que señalaban o daban énfasis a una característica en particular, objeto de denuncia por parte de los públicos involucrados. Codificamos estos grupos de problemas, y con la asistencia del programa NVivo, sistematizamos todos los documentos ya mencionados. Uno de los primeros resultados se refiere a la frecuencia o número de veces que el problema fue mencionado en los testimonios.

En la siguiente tabla se resumen los problemas anidados en el problema principal. En la columna “archivos” se lee en cuántos documentos se encontraron dichas citas, si bien no establecimos totales porque es posible que se repita un mismo archivo en las diferentes citas. Por último, la columna de referencias señala el número de menciones que encontramos sobre un problema en particular. Estos datos nos dan luces sobre la circulación de los discursos, aunque dejamos en claro que la cantidad de referencias no es un dato definitivo sobre la magnitud de un problema público. Sí es un dato significativo en términos de resaltar el número de veces que circula la versión de un problema, en este caso concreto, encontramos que el problema más citado en los testimonios es el problema P3: “Falta de capacidad institucional desde la Alcaldía”; no por ello, concluimos que es el problema más importante. Sin embargo, sí es un dato que nos arroja información sobre la presencia de unas narrativas por encima de otras.

Tabla 6: Problemas públicos sobre la gestión de residuos

PROBLEMAS PÚBLICOS	Archivos	Referencias
P1. Débil integración del reciclador de oficio	40	66
P1.1. No hay dignificación labor	7	13
P1.2. Falta de cultura organizacional	5	6
TOTAL, P1		85
P2. Falta cultura ciudadana	45	70
P2.1. Empresas no hacen socialización-pedagogía	7	14
P2.2. No se valora el trabajo ambiental	9	12
P2.3. Los ciudadanos no sabemos reciclar ni disponer la basura	21	25
TOTAL, P2		121

P3. Falta capacidad institucional desde la alcaldía	286	647
P3.1. Desatención de la alcaldía a las PQRS ciudadanas	15	20
P3.2. No hay una política de gestión de residuos persistente y continua	37	47
P3.3. Conflicto o tensión distrito con entidades distritales o nacionales	87	123
P3.4. No hay capacidad técnica	124	209
P3.5. Procesos judiciales	130	183
P3.6. Desconfianza o incertidumbre	23	34
TOTAL, P3		1263
P4. Contaminación urbana	81	165
P4.1. Las calles permanecen sucias	55	69
P4.2. No hay continuidad y regularidad en el servicio de recolección y aseo	48	57
P4.3. Problema estético y de seguridad	3	4
TOTAL, P4		282
P5. Superficial integración del reciclaje al sistema de aseo	28	109
P5.1. No funciona separación residuos a lo largo del sistema	17	23
P5.2. Empresas no hacen su función de continuar la cadena de separación	3	4
P5.3. No hay voluntad política para posicionar el reciclaje	2	2
P5.4. Tecnologías de recolección y aprovechamiento son ineficientes	41	54
TOTAL, P5		192
P6. Desborde del botadero Doña Juana	34	84
P6.1. Se privilegia el enterramiento sobre el aprovechamiento	11	13
P6.2. No hay manejo eficiente del tamaño y su crecimiento	14	18
P6.3. Injusticia social y ambiental para el entorno	25	38
P6.4. No es un problema visible para el resto de la ciudad	6	10
TOTAL, P6		163
P7. Monopolización mercado recolección residuos sólidos	61	88
P7.1. Privatización del servicio	32	37
P7.2. Gran poder económico de la ciudad concentrado	11	13
TOTAL, P7		138
P8. Dificultades alianzas público-privadas	125	251
P8.1. Percepción negativa de lo privado	50	76
P8.2. Desplazamiento de lo público	14	21
P8.3. Prestar servicio público sin calidad, cobertura o precios justos	38	52
P8.4. Corrupción	19	26
TOTAL, P8		426
TOTAL GENERAL		2683

Fuente: Elaboración propia con asistencia de NVivo

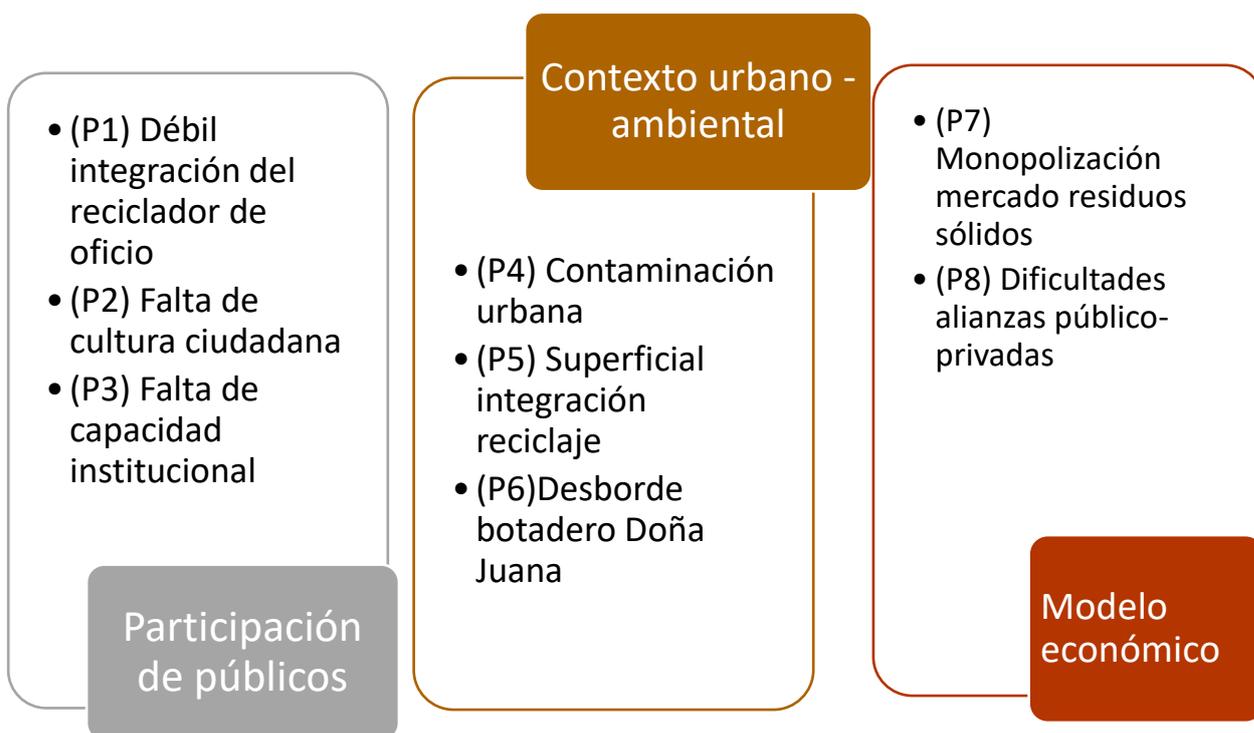
En un tercer momento de sistematización, y con criterios expositivos para explicar estos diez problemas públicos, los agrupamos en tres grandes categorías que logran sintetizar el contenido o carácter de los problemas de la siguiente manera:

A. Participación de Públicos: Se refiere al impacto que tienen las acciones u omisiones de los públicos en la emergencia del problema.

B. Contexto Urbano- Ambiental: Se refiere a los problemas materiales de contaminación e impacto ambiental de las basuras en el entorno urbano.

C. Modelo Económico: Cómo el mercado de las basuras y los consumos urbanos tienen un impacto en los problemas de gestión de estos residuos.

Figura 10: Categorías emergentes



Fuente: Elaboración propia

Así, guiados por estas categorías emergentes, daremos paso a la descripción de los problemas a partir de los testimonios encontrados en las entrevistas y en los documentos.

6.1 PARTICIPACIÓN DE PÚBLICOS

La primera categoría nos habla de la incidencia (acción u omisión) de algunos públicos como problema en sí mismo para la gestión de basuras urbanas (WARNER, 2012). En nuestro caso concreto hablamos de tres públicos en particular: los recicladores de oficio, la acción u omisión ciudadana y la capacidad institucional de la Alcaldía frente en el proceso de recolección y tratamiento de los residuos en Bogotá.

6.1.1 Débil integración del reciclador de oficio

Consideramos que este es uno de los problemas más dinámicos encontrados en las categorías emergentes. Este problema tiene como trasfondo la lucha por la formalización de los recicladores de oficio, ya descrita en el capítulo cuatro. Principalmente en el gobierno de Gustavo Petro, había una presión judicial por acatar la sentencia T-724 de 2003 de la Corte Constitucional que fue ratificada por el Auto 275 de 2011, que ordenaba la formalización y regularización de la población de recicladores a la alcaldía de Bogotá. Así, la intención administrativa estaba volcada en hacer efectivo este mandato judicial. Sin embargo, el problema justamente describe que esta inclusión y formalización tuvo muchas fallas en el camino de Gustavo Petro. Por otro lado, en el gobierno de Enrique Peñalosa esta acción pasó a un segundo plano, perdió el protagonismo que tuvo en el gobierno anterior, por lo tanto, continuó como un problema inconcluso, sin resolver.

La crítica o problema que plantea la población de los recicladores es que no cuentan con las bases administrativas, logísticas y operativas para competir con las grandes empresas recolectoras de la ciudad, por lo cual, al momento de participar en las licitaciones para ganar las rutas de recolección de residuos en la ciudad, no tienen el respaldo financiero, administrativo o técnico que requieren según los términos de la contratación de rutas de selección. Los recicladores cumplen la función de manera informal de caminar por toda la ciudad, acercarse a los puntos donde se disponen las basuras al interior de los barrios y seleccionar, manualmente, los materiales aprovechables tales como: metálicos, vidrio, cartón, papel, plástico, madera, textiles, caucho, cuero; y otros objetos que pueden adquirir un nuevo uso: muebles, juguetes, herramientas, etc. Según la definición planteada en el capítulo tres, los recicladores

trabajan con dos tipos de materiales: los residuos reutilizables (C1) y residuos reciclables (C2).

Este trabajo se hace de manera autogestionada, a veces, por redes familiares, y otras veces, a través de organizaciones o asociaciones de recicladores que recogen el material y lo venden. La fuente de ingresos está sustentada casi que exclusivamente por su fuerza de trabajo: la labor de caminar, recoger, seleccionar, separar, transportar manualmente y vender en las bodegas. En palabras de una recicladora de oficio:

(...) los recicladores están muy mal porque además de una carga de requisitos que tienen los recicladores que no se pueden hacer, ni siquiera yo puedo hacerlas digamos hay unas partes de cartografía que valen muchísima plata, tres organizaciones que reciben cada dos meses cinco millones de pesos de tarifa, cada dos meses reciben, los cacaos aquí el reciclaje reciben mil millones mensuales, los recicladores de oficio, los que están en la economía social solidaria los que conocen el derecho ustedes reciben tres millones mensuales o 5 o 6 millones bimestrales, que es muy poquita plata y si están en economía social solidaria, pues ¿tú que tienes que hacer? pues tú tienes que intentar que esa tarifa para todos sea de manera de alguna manera equitativa, pues porque pues sabemos que está la pelea ante el que tiene el camión, el que tiene 30 años y el cuchito que tiene su carrito de mercado y tiene 80 años y pues que tiene que reciclar así. Pues va a recoger menos y ya digamos intentando mantener lo que dice la corte, la Corte Constitucional dice que el reciclar es exclusividad de los recicladores, en la sentencia 391, que deben contratarlos, formalizarlos, sí pero formalizamos no es contratarlos como empresarios de la basura, pues porque no van a poder contratar veinte mil recicladores de manera subordinada con el Estado, sino contrátelos como empresarios y en igualdad de condiciones que los operadores, pero no le dé tantos requisitos porque ellos no tienen, son población vulnerable o sea los recicladores son prestadores del servicio público, los recicladores no son bodegueros, los recicladores no compran, el reciclador de oficio sigue intermediando el residuo ante el bodeguero. (Entrevista, Código 10YC).

Entonces, la demanda de la población recicladora señala que el oficio del reciclaje debe ejecutarse de manera integral por parte del reciclador que trabaja directamente en la calle. Esta labor no debe licitarse a las grandes empresas de aseo que tienen todo un mercado ya garantizado. Los recicladores históricamente han estado marginados y reciben una remuneración económica que representa unas ganancias mínimas frente a todo el mercado de la basura en Bogotá.

Una de las raíces del problema es que la licitación en Bogotá no se hace discriminando los residuos aprovechables de los no aprovechables. Desde la mirada de la alcaldía, se oferta todo el mercado de basuras como un conjunto no clasificable; los materiales reciclables no tienen una mirada particular, en palabras coloquiales:

“todo se echa en el mismo camión”. Así, no es importante la experticia, el conocimiento de los recicladores de oficio quienes sí saben separar, sí reconocen el material reciclable, sí han adquirido un saber especializado sobre cómo garantizar que ese material aprovechable llegue a las bodegas de reciclaje. Los recicladores de oficio deben competir con todo el mercado de basuras, y, por lo tanto, su integración al sistema de recolección de basuras es tangencial, parcial, marginal. Se han integrado desde lo que su fuerza de trabajo permite, pero la retribución económica y el reconocimiento social a su labor son muy precarias. Así retrata la prensa el problema durante el gobierno de Gustavo Petro:

Ilustración 2: Pantallazo noticia de recicladores en gobierno Petro

6 feb 2013 - 3:12 a. m.

"No hay avances en la inclusión de recicladores en nuevo modelo de aseo"

El Ministerio Público le presentó un informe de seguimiento a la Corte Constitucional.



El Espectador

Escuchar: odelo de aseo"

o

0:00

En un informe de seguimiento presentado ante la Corte Constitucional, la Procuraduría General manifestó que después de un mes y medio no se han presentado avances claros **en la inclusión de la comunidad recicladora en el nuevo modelo de aseo en Bogotá.**

Fuente: Diario El Espectador (Judicial, 2013)

Entonces, durante el gobierno Petro hubo una importante intención política para otorgar herramientas administrativas a los recicladores de oficio para su organización gremial, su visibilización social frente a la ciudadanía, la resignificación de su oficio. Todo ello, sin embargo, no contribuyó de manera eficiente a integrar al reciclador al sistema de recolección de basuras en Bogotá. Sí hubo un impulso para agremiarlos, darles herramientas, visibilizar socialmente su trabajo, pero al final, no se les dio la exclusividad en los contratos de recolección y aprovechamiento de material reciclable; pues los recicladores continuaron trabajando por peso de material entregado. En términos estrictamente contractuales, comerciales, no hubo cambios significativos. Porque siguieron siendo tratados como “población vulnerable”, “población

empobrecida”, no como empresarios, que es que lo siempre han demandado. Veamos un testimonio de una recicladora de oficio:

Si uno piensa en la gestión de Petro ese sí, visibilizó la labor del reciclador, visibilizó el reciclaje, pero no los visibilizó como operadores del servicio público ¿sí?, y yo me tengo que poner del lado de los recicladores porque si tú tienes una tendencia que te permite crear una empresa pública, que no estuvo mal crear la empresa pública porque claramente que con los públicos se hubiera podido generar el sistema de reciclaje de la ciudad, pero no tuviste la voluntad política para contratar a los recicladores de oficio, con un contrato a 8 años, entonces ahí digamos como que hubo una ruptura entre lo que tú quieres hacer y lo que realmente sucede, porque al poner, digamos al tener una digamos una política pública como “basura cero”, que digamos era la política pública del aprovechamiento, de lo que lo que es el indicador basura cero entonces se acaban reciclaje y suben los otros, el aprovechamiento que le hagas a los residuos, ¿cierto?, se suponía que tenía que bajar Doña Juana y subir aprovechamiento en todos los niveles y dejando a los recicladores de oficio con el aprovechable que es lo que dice la Corte Constitucional, la exclusividad del servicio a los recicladores de oficio o sea digamos que el plan de inclusión estuvo bien, el programa estuvo bien, pero faltó lo que sí supo hacer Peñalosa, pues firmar el contrato de concesión, ¿sí?, para eso es el poder, y no lo hizo.

¿Qué tenía que hacer? pues comprar los predios, contratar a los recicladores a ocho años, dejarle la exclusividad del servicio de las rutas de aprovechamiento, dejar unas zonas por organizaciones porque ya se tengan, ¿sí?, o sea, contratar a la gente en una área de servicio exclusivo por el tiempo específico como como lo dice la corte y Petro no lo hizo, no lo hizo, entonces no lo hizo. (Entrevista, Código 10YC).

Por su parte, durante el gobierno de Peñalosa, se retrocedió todo el trabajo de visibilización social, todo el trabajo de acompañamiento a la organización empresarial dirigido hacia los recicladores de oficio. Se abrió la licitación directamente a las empresas privadas de aseo, y los recicladores quedaron por fuera de la competencia. Mientras que durante el gobierno de Petro se pagaba directamente al reciclador por peso de material recogido, en el gobierno de Peñalosa, el gobierno retornó el pago a las empresas privadas por el peso de todos los residuos recolectados, independientemente de si eran o no eran aprovechables. Así, los recicladores de oficio pasaron a depender nuevamente de los bodegueros o almacenadores de material reciclable.

Al respecto del gobierno Peñalosa, opina un docente investigador:

Y cuando llega a Peñalosa lo que hace es: se cumple el tiempo, y la licitación se hace. Coincide con los tiempos de la alcaldía de Peñalosa, no es que él haya hecho, sino que se cumplía el plazo y la hace Peñalosa, desmonta Aguas de Bogotá y reparte la ciudad entre los seis que hoy están, priorizando efectivamente el enterramiento. De hecho, muchas de las propuestas de asociatividad van a colapsar, se excluye a los recicladores no se les permite que se presenten a la licitación y lo que hace es crear una condición que favorece a las grandes empresas y que amarra el, todo el sistema de aseo y hacia el enterramiento en Doña Juana, que es lo que, lo que tenemos con Peñalosa. (Entrevista, Código 05FM).

Acá una noticia sobre el problema público de los recicladores durante el gobierno de Peñalosa:

Ilustración 3: Pantallazo noticia de recicladores en gobierno Peñalosa



The image is a screenshot of a news article from the website 'El Espectador'. At the top left, there is a search icon and the logo 'EE'. At the top right, there are notification and user profile icons. The article's location is 'Home > Bogotá' and the date is '3 abr 2019 - 10:30 p. m.'. The title of the article is 'Las condiciones que exigen los recicladores de Bogotá'. Below the title, there is a short summary: 'El esquema de aseo los obliga a agremiarse, pero ellos aseguran que ni siquiera para los que ya lo hicieron hay buenas condiciones. Dicen que la ubicación de los contenedores no beneficia su labor. Distrito responde.' Below the summary are social media sharing icons for Facebook, Twitter, and WhatsApp, along with a 'Guardar' (Save) icon. The author is identified as 'Mónica Rivera / @Yomonriver'. The main image shows a street scene with a brown metal trash bin overflowing with garbage and a green metal trash bin with graffiti. A person is walking in the background. Below the image, there is a caption: 'Uno de los metas de la instalación de los nuevos contenedores es acabar escenas como estas. No obstante, la queja de los recicladores es que ahora tienen dificultad para acceder al material reciclable. / Gustavo Torrijos'.

Fuente: Diario El Espectador (Bogotá, 2019)

Hay dos problemas más anidados al problema global de la falta de integración del reciclador de oficio, y son, en concreto, la poca dignificación de la labor, y la falta de cultura organizacional por parte de los recicladores. La primera, aunque tiene que ver con la falta de reconocimiento del reciclador, se refiere aún más a la estigmatización de la que ha sido víctima durante muchos años la población recicladora. Asociada a la delincuencia, el consumo de drogas en la calle, población migrante, población sin techo; que durante muchos años ha luchado por reivindicar su papel dentro de la ciudad. Estas luchas han dado sus frutos, y los recicladores han logrado conquistar escenarios de la esfera pública en la ciudad a través de su organización comunitaria y política, pero la estigmatización continúa siendo muy fuerte. En palabras de una de las funcionarias de la UAESP del gobierno Petro:

En el tema social pues teníamos retos, que eran principalmente como dos, uno los recicladores, una población históricamente segregada, muy asociada en los imaginarios de la gente con lo que llamaba, pues incluso, este término que se usa “*desechable*” ¿no?, que es como la basura, desechable. Y había esta población, una población muy empobrecida todavía y muy infantilizada en el sentido en que no se la veía como sujeto protagónico desde ningún punto de vista. (Entrevista, Código 01RQ).

Finalmente, la falta de cultura organizacional por parte de los recicladores es señalada como uno de los problemas asociados al problema principal porque, aunque se han brindado muchas herramientas por parte de la alcaldía, principalmente del gobierno Petro, los recicladores no han logrado constituirse como empresarios dentro del mercado de la basura, por lo menos en los términos que espera la alcaldía. Por ello, algunos funcionarios de la alcaldía mencionaron como problema la falta de iniciativa por parte de los recicladores al no ajustarse a las expectativas que demanda la competencia privada. Justamente los recicladores señalan que, aunque quisieran, no tienen las herramientas, ni lo más importante: el capital para lograr ajustarse a esa expectativa.

6.1.2 Falta de cultura ciudadana

El segundo grupo identificado en esta dimensión de la participación de públicos es la ciudadanía. Específicamente el problema evidenciado en los relatos y testimonios es la “falta de cultura ciudadana”. ¿A qué se refiere este problema?

Se denomina falta de cultura ciudadana al no acatamiento de algunas normas diseñadas para el funcionamiento del sistema de recolección de residuos sólidos por parte de los habitantes de la ciudad: separación de los residuos en sus hogares, sacar la basura a la calle los días que les corresponde por sector de la ciudad, no botar basura en la ciudad, usar las canecas para la disposición de bolsas. En general, apropiarse del sistema de reciclaje como parte de las prácticas cotidianas en sus hogares, y utilizar la infraestructura para la disposición de residuos, tal como está consignado en la norma de la ciudad.

Este problema alude particularmente a las prácticas y percepciones de residentes de la ciudad que se niegan en reconocer su incidencia en el problema de las basuras. El problema es que la responsabilidad no recae en los ciudadanos, sino recae en otros: la alcaldía, los recicladores, las empresas recolectoras de aseo, los contratistas; pero la responsabilidad ciudadana bajo la crítica de este problema público está reducida al mínimo esfuerzo. Tal como lo relatamos en el capítulo cuatro, durante el gobierno de Gustavo Petro, ocurrieron episodios que pusieron en evidencia la crisis del sistema de recolección y gestión de basuras urbanas en la ciudad. Durante el mes de diciembre del año 2012, montañas de basura inundaron las calles de la ciudad, visibilizando a los ojos de los habitantes de la capital colombiana el volumen de desechos que producimos, y que esos desechos son arrojados a la calle sin ningún tipo de separación o aprovechamiento.

Dice un artículo encontrado en prensa no tradicional sobre el papel de la ciudadanía al momento de gestionar las basuras urbanas:

La falta de interés de los ciudadanos, quienes más allá de exigir una recolección oportuna y a la menor tarifa posible, no se interesan por saber qué pasa con los residuos que producen. Sin embargo, la propia crisis de las basuras ha enfocado los reflectores sobre un tema en escena y ha generado una mínima conciencia al respecto. (ROMERO, 2013)

Otra noticia de prensa de El Espectador señala la visión de algunos bogotanos sobre su propia responsabilidad en la crisis: ninguna. El trabajo de recolección, barrido, limpieza y gestión es de otros entes de control.

A continuación, el pantallazo con el testimonio de una bogotana durante el gobierno de Petro:

Ilustración 4: Noticia crisis basuras en gobierno Petro



“¿Y yo para qué voy a reciclar? ¿Acaso por qué yo les voy a hacer el trabajo a los recicladores?”, le dijo una mujer al periodista Camilo Segura, durante la mañana del día D, ese 18 de diciembre de 2012 que no se les olvidará a los bogotanos, cuando sus calles amanecieron cubiertas por miles de bolsas de basura.

Los comentarios desprevenidos de esta mujer resumían una realidad con la que los reporteros de este diario se toparon recurrentemente durante el cubrimiento de la accidentada, cuestionada, advertida y caótica puesta en marcha del nuevo esquema de basuras en la capital: los bogotanos no reciclan; no saben, no les gusta y no encuentran una ciudad que los incentive para hacerlo.

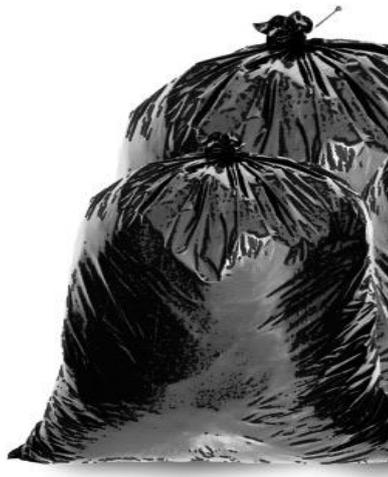
Fuente: Pantallazo Diario El Espectador (MALDONADO J. , 2012)

Las principales faltas cometidas por los ciudadanos se enfocan en no disponer de las basuras en los horarios y lugares permitidos, no utilizar los recipientes designados para ello, utilizar áreas públicas para el desecho de escombros, destapar las bolsas de basura y regar todo su contenido, y dejar que las mascotas realicen sus deposiciones en áreas públicas y no recoger sus residuos. De acuerdo con nuestra revisión documental, encontramos 121 citas en nuestros documentos, de las cuales 101 corresponden a prensa, y 20 a testimonios de las entrevistas. Durante el gobierno de Petro se visibilizó la necesidad de integrar el reciclaje a las prácticas cotidianas, pero no necesariamente de acatar las normas de disposición de las basuras. Durante el gobierno de Peñalosa, sí se hizo más énfasis en el uso adecuado de los espacios y contenedores para dejar las basuras en los horarios y días designados según las rutas de las empresas de recolección. A continuación, un ejemplo tomado de la prensa durante el gobierno de Peñalosa sobre las faltas ciudadanas en la gestión de las basuras urbanas:

Ilustración 5: Lista de faltas cometidas por ciudadanos con la basura

El top 10

Desde noviembre de 2014, las autoridades han impuesto 5.987 comparendos ambientales en Bogotá. Este es el top 10 de las infracciones que más cometen los ciudadanos.



1 Disponer residuos sólidos y escombros en sitios de uso público no autorizados



2 No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar residuos sólidos



3 Limpiar cualquier objeto en vía pública, generando acumulación o esparcimiento de residuos sólidos



4 Almacenar materiales y residuos de obras de construcción o de demoliciones en vías y/o áreas públicas



5 Arrojar residuos sólidos o escombros en espacio público o en sitios abiertos al público como teatros, parques, colegios, centros de atención de salud, expendios de alimentos, droguerías, sistemas de recolección de aguas lluvias y sanitarias, etc.



6 Presentar para la recolección los residuos sólidos en horarios no autorizados por la empresa prestadora de servicio



7 Romper, rasgar, quemar o dañar las bolsas y recipientes en que los residuos sólidos hayan sido depositados para su recolección, o abrirlos sin volverlos a cerrar, o extraer de ellos los residuos y dejar el lugar desaseado



8 Destapar y extraer sin autorización el contenido de las bolsas y recipientes de basura una vez dispuestos para su recolección



9 Arrojar escombros y residuos sólidos a humedales, páramos, fuentes de agua y bosques



10 Permitir la disposición de heces fecales de mascotas y demás animales en prados y sitios no adecuados, sin la recolección debida

Fuente: Tomado de El Espectador (BOGOTA, 2016)

¿A qué se atribuye esta falta de interés, o falta de participación por parte de la ciudadanía en una gestión más eficiente de las basuras urbanas en la ciudad? Los problemas anidados en esta segundo problema público mencionan que no se trata simplemente de falta de voluntad o indiferencia por parte de algunos ciudadanos. A ello también se suma que, desde la institucionalidad, faltan espacios de pedagogía o socialización sobre cómo reciclar, en qué momentos y en qué lugares se hacen estas disposiciones de los residuos.

El trabajo del reciclaje no es sólo un trabajo económico, de subsistencia; es también, un trabajo que contribuye en términos ambientales, a disminuir la carga de material potencialmente perjudicial para la salud de la ciudadanía. Las empresas, y la alcaldía tienen el deber de informar, educar, socializar sobre los recorridos, las rutas de reciclaje, las campañas de aseo, el uso de la infraestructura. Es un problema de doble vía.

Al respecto señala una ciudadana entrevistada:

Bueno, uno de los principales problemas, es que muchas veces las empresas prestadoras de servicio no hacen socialización con las personas desde los barrios. En ese momento LIME hace 2 años que arrancó y no conozco la primera socialización que haga con la comunidad en reducir, recuperar y reciclar, no la hace; ya. CIUDAD LIMPIA si lo venía adelantando, y entonces es ahí cuando Ana Inés toma como más la delantera y dice no venga, nos ha tocado es a nosotros como responsables ir a decirle mire señores LIME, y es una tarifa muy costosa la que cobra LIME porque les importa más el dinero, que la salud de las personas, que la presentación del territorio, porque Bosa está terriblemente inundada de basuras, porque les hace falta esa socialización hacia la comunidad. (Entrevista, Código 09AV).

La evidencia de falta de interés o voluntad de los ciudadanos para disminuir la producción de basura, o separar las basuras desde la fuente, tiene otro correlato sobre las iniciativas ciudadanas en Bogotá que buscan contribuir con soluciones desde experiencias en la vida cotidiana al alcance local, barrial o familiar. Estas experiencias serán motivo de análisis en el capítulo siete.

6.1.3 Falta de capacidad institucional

El último problema público mencionado en esta categoría es la Falta de Capacidad Institucional por parte de la Alcaldía. Es el problema que tiene mayor

circulación de versiones, y es también, el problema con mayor cantidad de menciones por todos los actores, incluyendo la prensa, en total encontramos 1.263 citas del problema. Es la situación que refleja la responsabilidad de las dos alcaldías, tanto del gobierno de Gustavo Petro, como de Enrique Peñalosa por la gestión poco eficiente de los residuos sólidos en Bogotá en ambos periodos.

Cabe recordar que tanto en el gobierno de Petro, como en el de Peñalosa, hubo crisis por congestión de basuras, en ambos casos, impulsadas por el cambio de modelo en la recolección de residuos. En el gobierno de Petro se intentó acabar el modelo de recolección privado a través de la creación de una empresa pública que ofreciera el servicio, y en el gobierno de Peñalosa se retomó la licitación privada como el camino para recoger y darles disposición final a las basuras urbanas.

Al intentar cambiar los modelos de basuras, en los dos periodos de gobierno, hubo disputas de orden legal, administrativo, financiero, técnico, y por supuesto, político. Estas disputas dejaron en entredicho la capacidad técnica en la recolección de las basuras, porque en muchos sectores de la ciudad, pasaron días y días sin recoger los desperdicios que se acumulaban en las calles. (Ver imágenes)

Durante el gobierno de Petro se hicieron varios cambios de orden administrativo con el fin de recuperar el mercado de las basuras y dejarlo en manos de una empresa pública de aseo. Todo esto ocurrió durante el primer año de mandato del funcionario, quien tenía por intención sacar de la licitación a las empresas privadas que habían estado operando durante varios años en la ciudad, y que se habían adjudicado todas las ganancias sin incluir a la población recicladora en el negocio.

Sin embargo, al sacar a las empresas privadas del servicio, la capacidad técnica y operativa en la recolección de las basuras de la ciudad se vio seriamente afectada; puesto que el distrito no contaba con las condiciones de infraestructura, ni el equipo trabajadores necesarios, y ni siquiera, los vehículos para operar. Como ya vimos en el capítulo cuatro, ello le costó el cargo al entonces alcalde, Gustavo Petro. A continuación vemos un titular de la prensa sobre la crisis de las basuras durante el gobierno de Petro.

Ilustración 6: Noticia crisis durante gobierno Petro

Recolección de basuras, ¿qué salió mal?

El conflicto entre Gustavo Petro y los operadores privados deja como saldo negativo el malestar de la ciudadanía.

f t ↻ 9 Guardar



Ciudad Limpia, Lime y Aseo capital son tres, de las cuatro, compañías que negociaron con el Distrito y que seguirán prestando el servicio de aseo en el 48% de la ciudad, al menos por un año más. / Gabriel Aponte

Escuchar: ¿qué salió mal? 0:00 audio

Termina la semana más difícil durante el año que lleva de gobierno el alcalde Gustavo Petro. Su experimento de establecer un nuevo esquema de aseo en la ciudad que incluya a los recicladores y reduzca las ganancias de los operadores privados, culminó con el panorama caótico de la basura en la calle y un alcalde negociando la prestación del servicio con sus antiguos rivales en el 48% de la ciudad.

Fuente: Pantallazo tomado de Diario El Espectador (CANTILLO, 2012)

Finalmente, la ciudad terminó operando en un esquema mixto, con participación de la empresa pública como prestadora del servicio: Aguas de Bogotá, y con la prórroga del contrato de varias de las empresas privadas de aseo. Por su parte, los recicladores fueron incluidos como proveedores del servicio, pero no como empresas recolectoras. A la población recicladora se le empezó a pagar, por primera vez en la historia de la ciudad, por peso de material entregado.

Todos estos eventos tuvieron una alta publicidad en la prensa porque durante los meses de diciembre de 2012, enero y febrero de 2013 la crisis de la basura ocupó los titulares de prensa a medida que avanzaban los hechos: la creación de la nueva empresa de aseo, luego su fallida acción al no contar con la capacidad suficiente de asumir el servicio de toda la ciudad, posteriormente, la crisis de basuras en las calles, las compras de los nuevos camiones para recoger la basura, posteriormente la destitución e inhabilitación del alcalde, las manifestaciones ciudadanas con ambas posturas: apoyo y rechazo al alcalde. Por último, la restitución de Gustavo Petro en su

cargo, dieron un protagonismo al servicio de recolección de basuras de la ciudad que no se había visto desde 1997 con el derrumbe de Doña Juana. En palabras de uno de los exfuncionarios de la UAESP durante el gobierno de Petro:

Y pues una cosa que sí hay que rescatarle mucho a la administración de Petro es como ese empoderamiento de lo público, es decir, nosotros tenemos unas empresas públicas, nosotros podemos hacerlo. Entonces, eso sí digamos la intención fue buena, la ejecución no tanto. Ahí toca hablar del nefasto 18 de diciembre del 2012, que fue cuando el hombre empezó a recoger la basura en las volquetas, y fue porque digamos se le cobró uno de los más grandes pecados que él tiene que es su terquedad. Porque mucha gente le decía, él decía, no mire prácticamente Bogotá, podemos prestar el servicio con dos operadores, Aguas de Bogotá y otro que, en esto sí, yo sé que yo llevo tiempo ahí, pero siempre me he confundió con eso, y entonces así lo iba a hacer, pero entonces lo hicieron como su vaina ahí al hombre, y desafortunadamente pues pasó lo que pasó ese 18 de diciembre (Entrevista, Código 02IH).

La falta de capacidad institucional no solamente se resumía en la poca facultad técnica que tenía la alcaldía, y en este caso, la empresa pública de aseo para cubrir la demanda de recolección de basuras en toda la ciudad; sino también en los problemas burocráticos y políticos al interior de las entidades públicas. La incapacidad por seguir todo el ritmo de demandas de orden social, ambiental y participativo que se demandaba en la ciudad. En palabras de una exfuncionaria del gobierno Petro:

Bueno en mi experiencia en la UAESP, la gente estaba con expectativa y quizás la ciudadanía tenía más soluciones que la institucionalidad en su momento no fue capaz de incorporar, porque los ritmos institucionales son más lentos y tenían unos retos tan grandes que yo creo que no fue, no era que no quisiéramos, sino que por ejemplo llegaban ofertas de las personas en las localidades llegaban y decían y las huertas orgánicas, metámonos en los orgánicos, otros llegaban y decían no mire, tenemos estas tecnologías de aprovechamiento de escombros, porque no esto, otros llegaban con los paneles solares, otros planteaban proyectos pedagógicos educativos, o sea la ciudadanía es muy vigorosa en cuanto a las propuestas y la ciudadanía exige que esas propuestas sean consideradas por la institucionalidad. Y la institución debería quizás darle respuesta a eso, pero en cuatro años de gobierno y con un modelo que estaba en un punto de partida, era muy difícil incorporar esas demandas de la ciudadanía, y sobre todo considerarlas seriamente y ponerlas en juego, ¿no? (Entrevista, Código 01RQ).

Durante el gobierno de Peñalosa, se retornó al modelo de licitación privada como ya lo hemos narrado anteriormente en el capítulo cuatro, se dejó de priorizar a la población recicladora como foco de integración desde la política pública, y se insistió

en la instalación de nueva infraestructura urbana para contener el problema de la disposición de los residuos en la calle. Peñalosa insistió en que se debía retornar al modelo de la libre competencia, tal como lo demanda la normativa nacional. No adjudicar a nadie a dedo el servicio de aseo, sino que compitan en un concurso abierto para asignar los contratos. Así lo narra un exfuncionario del gobierno Peñalosa:

Él mismo lo puso, impopulares pero eficientes, algunas de esas maneras, porque lo digo, porque digamos la licitación fue una cuestión, pero eficiente por eso mismo, porque digamos él hizo cosas que había que hacer, la licitación de ese medio había que hacerla, pero digamos, no fue una decisión popular por todo lo que pasó. La administración de Peñalosa se dio cuenta, vio eso y dijo no. Tanto así, que la licitación mira, yo hice parte del proceso de licitación y desde lo que yo conozco fue un proceso muy transparente. Y digamos un proceso en que, fue tan transparente que gente que digamos, o sea, transparente e igualitario, no sé cómo decirlo equitativo. (Entrevista, Código 03GS).

El tránsito al nuevo modelo de competencia libre, no adjudicada a dedo, dejó ver que la crisis de la basura en la ciudad seguía latente. En febrero de 2018 se repitieron las imágenes que vivió Bogotá 6 años atrás, en diciembre de 2012 cuando estalló la primera crisis de las basuras en la ciudad. Aunque en esta ocasión, la presión pública fue menor, y el alcalde no vio amenazado su puesto al frente de la entidad pública.

Ilustración 7: Imagen crisis durante gobierno Peñalosa



Fuente: Tomada de Diario El Tiempo (LEÓN, 2018)

En materia social, el gobierno de Peñalosa suspendió las mesas de participación ciudadana, suspendió el trabajo con los recicladores de oficio, y dio un reversazo en términos de acoger las iniciativas ciudadanas que afloraron con el gobierno de Gustavo Petro. En palabras de una recicladora de oficio:

lo que hizo Peñalosa, fue quitarse problema encima con los recicladores con el decreto nacional que ya lo tenían cuadrado y contrató el mismo sistema de aseo de enterramiento, para la ciudad donde los operadores ganan es por enterrar y no ganan por nada más y tú te das cuenta, en los indicadores del relleno sanitario, pues con Peñalosa subió muchísimo el enterramiento o sea antes se mantenía completo, en un tiempo que se mantuvo de alguna manera, una línea base y ya con Peñalosa subió. (Entrevista, Código 10YC).

Acá un testimonio de un líder de una organización social en Bogotá:

Con Peñalosa fue una guerra total, es decir, desde órdenes de captura por las demandas que nos propició el operador, auspiciada por el mismo alcalde, la persecución que nos hizo la fuerza policial por mandato del alcalde, los debates que tuvimos en el congreso, donde él decía que se iba a que, sobre todo él iba a expandir el basurero y lo iba a llevar hasta el año 2070, era lo que él pretendía, sí, eso era un abuso, entonces fue la confrontación total y lo digo (sic.) persecución de estado y demás. (Entrevista, Código 07JR).

Al problema de la gestión institucional de la alcaldía, se suman otros problemas que explican en cierto modo el porqué del peso en las versiones sobre la responsabilidad de las instituciones públicas sobre la gestión de los residuos: por ejemplo, desatención de las Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes -PQRS- ciudadanas, inclusive, durante el gobierno de Gustavo Petro tuvo que crearse este sistema porque no existía. En palabras de una exfuncionaria de la UAESP:

Yo creo que, si ustedes por ejemplo revisaran las PQRS de los recicladores durante ese periodo, que, entre otras cosas, la UAESP no tenía un sistema de PQRS, cuando yo llegué a la subdirección de aprovechamiento yo intenté llevar las PQRS de la UAESP hacia la secretaría de gobierno, o sea, hacia el sistema distrital de PQRS, porque hubo muchas PQRS, en la UAESP que yo creo que se perdieron, o no tenía un trámite como debía hacer. Entonces, la cantidad de demanda que había para el UAESP era impresionante, yo creo que ahí se radicaba, había radicados por miles a diario, entonces responder eran, doce mil recicladores haciendo demandas, demandas, demandando respóndame esto, dígame esto, cómo va a ser esto, entonces también había una demanda de respuesta institucional muy alta, muy alta, y no, no había, esa entidad no tenía la capacidad respuesta, era una entidad chiquitica, no tenía la capacidad institucional para responder (Entrevista, Código 01RQ).

Adicionalmente, la falta de diálogo entre las instituciones públicas de orden nacional y distrital, y entre las dos administraciones, la saliente y la entrante, generó

una sensación de incertidumbre, desconfianza en los procesos públicos para la contratación de los servicios que garantizaran en ese momento la prestación del servicio de aseo y recolección. Los procesos judiciales paralelos en ambas alcaldías también contribuyeron a un escenario de desconocimiento y duda sobre el papel que las instituciones jugaron en su momento.

6.2 CONTEXTO URBANO-AMBIENTAL

Entramos a analizar el segundo grupo de categorías emergentes que reúnen los problemas relacionados con el contexto urbano – ambiental de la ciudad. Estos problemas públicos plantean situaciones críticas no resueltas sobre la contaminación, la limpieza de las calles de Bogotá y las estrategias técnicas para la recolección y el aprovechamiento de los residuos. Estas situaciones tienen una especial connotación con el problema del Botadero Doña Juana, del que ya hemos hecho una referencia inicial en el capítulo cuatro.

6.2.1 Contaminación urbana

La contaminación de la ciudad se refiere a una disposición “desordenada” de las basuras urbanas. Principalmente, al hecho de que hay grandes cantidades de basura en puntos particulares de la ciudad que se convirtieron en puntos neurálgicos donde los habitantes de Bogotá arrojan, tiran, sacan, dejan bolsas abiertas de basura, sin ningún tipo de clasificación. Este problema público no se refiere únicamente a los episodios de crisis que inundaron a la ciudad de basuras en el año 2012 y 2018; sino a la disposición cotidiana de las basuras en la calle. El problema menciona que la contaminación está asociada a la suciedad y desorden de las calles en la vida cotidiana de la ciudad. En palabras de un docente investigador:

Hay otra versión en que incluso nos sostiene un poco en el imaginario, no sé si vieron ustedes el partido, el último partido de la selección Colombia, que la propaganda de Caracol que salen ahí los futbolistas diciendo bueno vamos a hacer un trabajo, es una campaña internacional de Caracol, entonces dicen, que el problema es que la basura esté en su lugar, entonces vamos a hacer de Bogotá una ciudad sana, limpia y entonces muestran las imágenes de que la cosa se resolvería si cada uno deposita su basurita en el contenedor y no hay basura botada en la calle; el problema es que la basura está en la calle mal, mal colocada. Entonces si todo está supuestamente ordenado, porque esa idea de la foto de los contenedores sin reguero por fuera, la

ciudad está perfecta. Esa es una mirada que se supone que la basura tiene un lugar natural, es decir, los contenedores, las canecas, las bolsas y el relleno. (Entrevista, Código 05FM).

La versión de la contaminación urbana en las narrativas encontradas con los actores pone como argumento principal la función estética de la limpieza más allá de que esta disposición “desordenada” de las basuras tenga implicaciones en la alteración del ecosistema urbano y para los seres que habitamos en él. Los relatos encontrados tanto en las entrevistas, como en la prensa indican una preocupación por la sensación de limpieza, belleza y seguridad que se ve alterada o perjudicada cuando hay basura en las calles. En poca o mucha cantidad, la basura que no ocupa un lugar destinado para ello perturba el orden de la ciudad en términos estéticos.

Aunque en Bogotá persisten situaciones críticas como el desborde de algunos ríos, inundaciones en algunos sectores de la ciudad, principalmente en los barrios populares de baja renta, acumulación de residuos tóxicos en las periferias, falta de control sobre la contaminación de los ríos por desechos; en los relatos consultados no encontramos más información al respecto. Sólo una noticia sobre la contaminación del Río Tunjuelo en el periodo de tiempo estudiado. Son más persistentes las narrativas que mencionan el problema de permanencia de basuras en algunas calles, en algunos sectores específicos de la ciudad, que las convierte en más sucias, vulnerables, inseguras y poco confiables.

A continuación, podemos ver el contraste de dos noticias al respecto. La primera noticia habla de la contaminación del Río Tunjuelito por desechos de las canteras ilegales, sólo encontramos esta única noticia al respecto. La segunda, habla de la relación del problema ambiental por el hecho de “arrojar basuras”, mucho más visible en la prensa que la primera versión.

En el segundo caso, se hace una referencia más visible frente a la contaminación urbana debido a las prácticas negativas de la ciudadanía, como arrojar basuras en calle, arrojar escombros en los cauces de los ríos, desperdiciar agua, arrojar basuras en la alcantarillas, desechar desperdicios en espacios no indicados para ello, y por supuesto, la negativa a separar los materiales desde la fuente. En últimas, reusarse a reciclar y disponer los desperdicios en los lugares designados por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ilustración 8: Noticias contaminación en Bogotá

| Video | Política | Deportes | Mundo | Economía | Judicial

31 ago 2016 - 12:18 p. m.
Redacción Bogotá

Freno a la contaminación del río Tunjuelito en Bogotá

La Policía realizó una intervención a varias canteras que realizaban minería ilegal en el Sur de Bogotá.



La minería ilegal está poniendo en riesgo al río Tunjuelito. Así lo advirtió la Policía que -en las últimas horas- realizó una **intervención a ocho canteras ubicadas entre las localidades de Ciudad Bolívar y Usme,** que se dedican a la **extracción de minerales** sin contar con los permisos de las autoridades ambientales.

Fuente: Pantallazo tomado de Diario El Espectador (BOGOTÁ, 2016)

Ilustración 9: Noticia comparendos ambientales

26 oct 2016 - 11:00 p. m.
Redacción Bogotá

La mayoría de comparendos ambientales en Bogotá son por tirar basura

La ciudad completará dos años aplicando el comparendo ambiental. A la fecha se han impuesto 5.987 sanciones. De los ocho amonestados que, en promedio, hay cada día, sólo dos van a las capacitaciones.



Secretaría de Ambiente de Bogotá.

Fuente: Pantallazo tomado de Diario El Espectador (BOGOTÁ (a), 2016)

Lo que nos parece relevante aquí es resaltar que la basura resulta ser problemática cuando es visible a los ojos de los seres humanos. Cuando está allí arrojada y genera incomodidad a los transeúntes quienes alegan que estos residuos no deben estar allí obstaculizando el paso, o impidiendo una movilidad agradable a la vista. Se demanda un espacio libre de basura, aunque ello implique que otros espacios de la ciudad absorban este volumen de material desechado. La responsabilidad de tramitar la desaparición de la basura no está en manos de sus productores, sino está en manos del Estado. Se alega, entonces, que las calles deben permanecer limpias porque al momento de sacar la basura del espacio doméstico, son las entidades del Estado las encargadas de resolver ese problema. En palabras de un docente investigador:

Entonces, el sistema de aseo en Bogotá que aparece en el siglo XX su gran dilema es mantener la ciudad, la calle limpia y la basura lejos del espacio digamos ciudadano urbano. Y lo que la ciudad fue tratando siempre de la idea de que era posible manejar la basura, de que era posible administrarla, porque a la larga hubo un cambio cultural a lo largo del siglo XIX y XX y es que la gestión doméstica fue desapareciendo, y los ciudadanos terminaron deshaciéndose de sus desechos. No como se hizo en la colonia y gran parte del siglo XIX, que, pues cada cual o reciclaba o alimentaba a los pollos, los cerdos que tenían la casa, sino que terminamos sacando la basura de la casa, y pasando del lugar de gestión doméstico a la calle como el lugar de gestión pública, entonces el estado dice nos comprometemos, el municipio a tener la calle limpia y la basura lejos. Esa decisión que además les quita a los ciudadanos parte de la responsabilidad, fue también muy complicada porque todo sistema que se creó por más que la ciudad está limpia durante una parte del día cuando la barren a las 2, 3 horas están los amontonamientos de basura etcétera, etcétera y puede que la ciudad esté limpia pero luego aparecerá otro problema a dónde llevar la basura (Entrevista, Código 05FM).

Justamente, la constitución de las grandes urbes en el S.XX trae consigo los desafíos ambientales que implican la concentración de la población, la industrialización, la explotación de los recursos naturales; en última instancia, la constitución de la ciudad capitalista contemporánea, donde la gestión de la basura pasa a ser un asunto de trámite público. Ya no es un problema doméstico, donde anteriormente cada familia tenía que procesar sus desechos en el patio de su casa. Ahora entonces, ¿qué papel juega la ciudadanía? ¿Cómo pueden los bogotanos participar en esta gestión colectiva de los residuos? Emerge así, otro de los problemas relacionados con el contexto urbano-ambiental.

6.2.2 Superficial integración de prácticas de reciclaje

Hemos hecho referencia al problema de la poca o débil integración del reciclador de oficio, más desde el punto de vista del público que no tiene garantías laborales o económicas para integrarse al sistema de aseo de la ciudad. Ahora bien, este problema de una débil articulación de las prácticas de reciclaje pone el foco sobre el asunto técnico y cultural de la no inclusión institucional del reciclaje como práctica cotidiana dentro del sistema de recolección de basuras urbanas en Bogotá. No queremos decir con ello que en Bogotá no se practique el reciclaje, o que no existan iniciativas de reciclaje. Por supuesto que las hay, y muchas, de ellas hablaremos en el capítulo siete. El problema público se refiere a que el reciclaje no hace parte del sistema de aseo de la ciudad en términos técnicos, institucionales o formales. Por el contrario, las prácticas de reciclaje son iniciativas de la población recicladora que tangencialmente buscan participar del sistema, y paulatinamente la ciudadanía participa de manera *voluntaria* en la separación desde la fuente; es decir, en clasificar los materiales desde su hogar, y sacar el material ya clasificado para su recolección. Por ello, consideramos que al igual que el P1 Débil integración del reciclador de oficio, éste problema P5 son de los más dinámicos encontrados en la investigación.

Durante el gobierno de Gustavo Petro se puso en marcha la campaña de reciclaje donde se exhortaba a la ciudadanía a reciclar con el uso de bolsas blancas. A las casas llegaban gestores comunitarios pagados por la alcaldía distrital para informar a la ciudadanía sobre la nueva reglamentación que debía ser aplicada según la cual, los ciudadanos debían separar desde sus casas dos tipos de material:

Bolsas blancas: Material reciclable, papel, vidrio, cartón, latas y plásticos.

Bolsas negras: Material orgánico, basura del baño y de la cocina.

Hasta ese momento era una práctica muy poco común que la ciudadanía sacara el material separado desde su hogar. Generalmente, los recicladores, llamados despectivamente “chatarros”, o “desechables”, durante esos años pasaban por las calles comprando algunos materiales, vociferando:

“¡¡¡¡Se compra batería, botella, papel, chatarra, se compra!!!!”

La innovación en la reglamentación implicaba que ahora, la norma podía sancionar a los ciudadanos que no clasificaran desde su hogar los materiales, tal como

señalaba el nuevo decreto del Gobierno Petro. Bajo el acuerdo 515 del año 2012 del Concejo de Bogotá se dictaminaron las nuevas prohibiciones:

ARTÍCULO 4. Adiciónese al artículo 4 del Acuerdo 417 de 2009, los siguientes numerales:

18. No disponer separadamente para su recolección, los residuos reciclables de los no reciclables.

19. Arrojar los escombros en sitios diferentes a los autorizados por la normatividad vigente.

PARÁGRAFO 2. La Alcaldía Mayor a través de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, informará a la ciudadanía los criterios para la separación en la fuente de residuos sólidos y su recolección de la que trata el numeral 18 del presente artículo. (Concejo de Bogotá, D.C., 2012)

Una vez hecha la normatividad, continuaba un ejercicio pedagógico y de incentivo a la ciudadanía para hacer efectivo este mandato inédito en la ciudad. Sin embargo, la capacidad institucional una vez más falló al no lograr llevar esta medida a la práctica. La ciudadanía, por su parte, no acató la norma, pues veía la separación como una acción inútil, sin sentido, ya que, al sacar las bolsas a la calle, terminaban destrozadas en la vía pública o simplemente se recogían y se mezclaban de nuevo con toda la basura ordinaria de la ciudad. Así, aunque durante el gobierno de Petro se intentó por primera vez institucionalizar el reciclaje dentro del sistema de aseo, aún fallaron las estrategias para hacerlo efectivo. Y la débil o insuficiente integración de la población recicladora contribuyó a este fracaso.

Durante el gobierno de Enrique Peñalosa, el protagonismo del reciclaje se perdió de vista. Como ya lo hemos observado, esta alcaldía priorizó otros temas, dejando en segundo plano el incentivo para que la ciudadanía aplicara la normatividad sobre separación desde la fuente. Veamos algunas narrativas de El Espectador sobre la situación del reciclaje durante el gobierno de Peñalosa en la siguiente ilustración:

Ilustración 10: Noticia sobre problema de integración del reciclaje

28 sept 2017 - 11:44 p. m.

Alexánder Marin Correa /
Yorley Ruiz M.

Con reciclaje, en dos años Bogotá podría comprar a Neymar

Plástico, papel, cartón, vidrio y metales componen el 43 % de lo que llega a Doña Juana. Casi \$1.000 millones se entierran a diario. De aprovecharse, en tres años se recogería el dinero para construir los 30 colegios nuevos en la ciudad.



Lo que se bota a la basura

De las 6.000 toneladas que llegan a diario al relleno de Doña Juana...

El 43 % son materiales que se podrían reutilizar, con lo que la ciudad está enterrando un verdadero tesoro.

Caracterización de residuos



Fuente: Pantallazo tomado de (MARIN & RUIZ, 2017)

Hicimos un rastreo a los documentos oficiales de la UAESP por cada año de mandato, tanto de Gustavo Petro, como de Enrique Peñalosa, e hicimos un consolidado de las cifras de recolección total, y de aprovechamiento. Es importante aclarar que la información oficial que publica la UAESP corresponde a la toneladas que reportan los operadores de recolección. Aquí es clave considerar que el dinero que paga la alcaldía se calcula a partir del peso de tonelada recolectada, indistintamente si es o no clasificada con material reciclable.

Durante el gobierno de Petro se retomó la base de organizaciones recicladoras conocida como el Registro Único de Recicladores de Oficio -RURO-, y el Registro de Organizaciones de Recicladores de Oficio -RUOR- donde se actualizó y flexibilizó el censo oficial de los recicladores de oficio y de sus organizaciones. A través de esta plataforma, las organizaciones de recicladores constituidas se inscriben para acceder a algunos beneficios sociales, como subsidios, por parte de la alcaldía. Pero el negocio y el mercado de la basura la siguen teniendo los operadores privados quienes son

pagos por la alcaldía. Los recicladores venden sus productos a los grandes bodegueros, quienes son los dueños de espacios grandes y suficientes donde se almacenan estos materiales: vidrio, plástico, cartón, papel y latas. Las cuales entran de nuevo en circulación como materia prima para nuevas actividades. Quien ejerce esta labor de intermediario es quien obtiene la principal ganancia en el oficio del reciclaje. Dice una de las recicladoras de oficio entrevistadas:

Entonces RURO y RUOR es la cosa y ahí están todas las organizaciones de recicladores, pero lo que te digo, es que la Corte agrandó el problema, no era para que agrandara el problema, sino para que redujera pobreza, entonces en estos censos han hecho es ampliar el número de recicladores, entonces una cosa interminable. La Corte Constitucional, digamos, les dio el derecho fue porque eran un grupo determinado. Entonces ahora cualquiera es reciclador. Tú te encuentras profesionales que son recicladores. Y luego hay peleas muy bravas en los municipios, donde encuentras ingenieras, politólogas, concejales, miembros de las organizaciones de recicladores de oficio, es una pelea muy brava que uno tiene que pegar con toda esta gente por qué pues porque ahora ganan tarifa y los recicladores que son los que están trabajando no reciben sino por ahí cien mil pesitos y estas porquerías con sueldos de un millón, dos millones y sin meter la mano, ni la cabeza a la basura. O sea, se cambió el concepto de reciclador de oficio.

Entonces sube esa gente a la Superintendencia de servicios públicos y con eso a pagarles tarifa, ¿pero son recicladores de oficio o no son recicladores de oficio? ¿Quién verifica en calle que son recicladores de oficio y en pobreza? ¿quién verifica que están haciendo una ruta de reciclaje? tú no puedes verificar eso, o sea, está desmantelado totalmente el sistema de aseo de la ciudad, porque los inorgánicos no tienen control de absolutamente nada, o sea, te están robando, o sea, de verdad a mí me duele pagar tarifa, me gustaría pagársela directamente al reciclador, pero nos están robando de la peor manera, porque no hay sistema y tú no sabes de dónde vienen los residuos y no tienes forma de saber (Entrevista, Código 10YC).

Para contabilizar el material reciclado en Bogotá hemos recurrido a dos fuentes de información teniendo en cuenta cómo funciona el reciclaje en la ciudad. Hemos relatado en el capítulo cuatro de qué manera la ciudad se encuentra dividida en Áreas de Servicio Exclusivo -ASE-, éstas son áreas que agrupan algunas localidades de Bogotá, las cuales son adjudicadas a empresas recolectoras, quienes operan en horarios y días específicos de la semana para retirar las basuras de las calles. Las empresas recolectoras recogen todo el material, y es importante señalar que no hay ningún trabajo de clasificación en este proceso. Los operadores tienen zonas adjudicadas y cumplen con la labor de retirar las basuras domésticas, barrer las calles y llevar todo este volumen de residuos sólidos al Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ.

Aquí se encuentra la primera fuente de datos sobre el material reciclado en Bogotá, veamos. La UAESP les paga a estos operadores por tonelada de peso recolectado y llevado al RSDJ, no hay ningún estímulo para clasificar el material, simplemente se paga por peso cargado hasta el Relleno. Las cifras oficiales que maneja el consorcio que maneja el RSDJ dan cuenta de un pequeño aprovechamiento que se hace allí en este Relleno, pues cuando llega todo este volumen de basuras urbanas, se hace un proceso superficial de clasificación y se logra recuperar cierto porcentaje que entra en un proceso de aprovechamiento o reciclaje de material allí en esta zona. Logramos constatar que este material recuperado es muy escaso. Podemos observar las cifras oficiales donde se resaltan los años donde más se han aprovechado los materiales reciclables en zona de Relleno Sanitario. Vemos que es hacia el final del periodo Petro, e inicios del periodo Peñalosa donde se observa un incremento del material aprovechado, y luego ocurre nuevamente un descenso. Las cifras de producción de basuras totales se mantienen relativamente estables en los dos periodos.

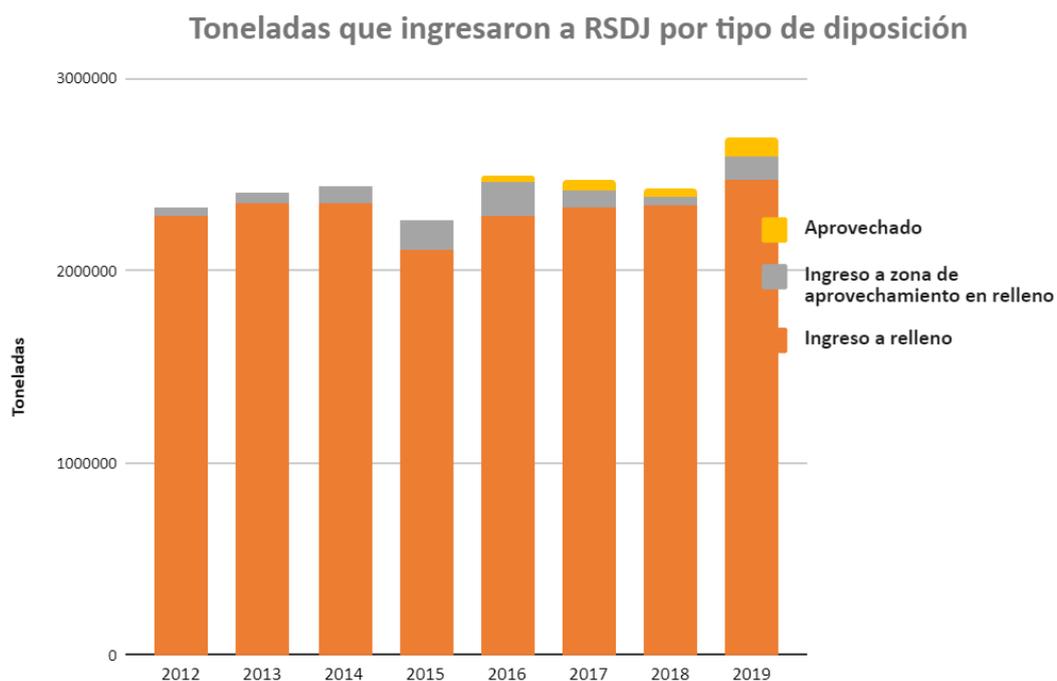
Tabla 7: Toneladas de basuras urbanas que ingresaron a RSDJ

Año	Ingreso a Relleno Sanitario	Ingreso a zona aprovechamiento en relleno	% Ingreso Zona	Aprovechado final	% Aprovechado final
GUSTAVO PETRO					
2012	2.285.671	39.889	1.7%	No hay cifras	No hay cifras
2013	2.351.104	51.664	2.2%	No hay cifras	No hay cifras
2014	2.356.197	80.131	3.4%	No hay cifras	No hay cifras
2015	2.107.634	152.800	7.2%	1.913	0.1%
ENRIQUE PEÑALOSA					
2016	2.280.822	185.579	8.1%	27.180	1.2%
2017	2.324.562	90.313	3.9%	60.542	2.6%
2018	2.342.618	46.410	2.0%	35.193	1.5%
2019	2.478.312	121.614	4.9%	96.998	3.9%

Fuente: Elaboración propia a partir de informes anuales UAESP

Si lo vemos gráficamente, podemos verificar que el nivel de aprovechamiento en el RSDJ de material reciclable no es significativo en comparación con el volumen de basuras urbanas que llegan a Doña Juana. Hay un incremento hacia el final del periodo de Peñalosa, tanto de la producción total de basuras, como de los materiales aprovechados.

Gráfica 1: Toneladas de basuras y nivel de aprovechamiento en RSDJ



Fuente: Elaboración propia a partir de informes anuales UAESP

La segunda fuente de información es el aprovechamiento que se hace directamente desde la calle. Los recicladores de oficio hacen los recorridos, generalmente a pie, y manualmente revisan las bolsas de basura y extraen el material que puede ser aprovechable. Lo llevan en carretillas, también las halan manualmente y venden estos materiales a las bodegas directamente. En Bogotá hay bodegas privadas y bodegas que pertenecen a organizaciones de recicladores. Como ya comentamos en el capítulo cuatro, la diferencia entre estas dos opciones es que las bodegas privadas son puntos de intercambio comercial, donde el reciclador llega a vender sus materiales, y luego el dueño de la bodega vende estos elementos como materia prima. Son pues, intermediarios en la cadena de materiales aprovechables. Pero al ser un mercado autónomo privado, la alcaldía de Bogotá no supervisa, ni contabiliza el material que circula en estas bodegas. Entonces, al no tener en cuenta

estos datos del mercado privado de material reciclable, hay un subregistro del material que se vende a las bodegas privadas pero que no cuentan con facturación, ni con reporte al sistema nacional que se recicla en Bogotá.

Así pues, la segunda fuente de información sobre material reciclable son los datos reportados voluntariamente al Sistema SUI por parte de las asociaciones de recicladores. Para ilustrar mejor cómo se recopilan estos datos de aprovechamiento de material reciclable, recomendamos ver la figura cuatro del capítulo cuatro, ubicada en la página 86 de este documento.²

A continuación, podemos observar los datos tomados directamente del informe de la UAESP sobre el modelo de aprovechamiento en Bogotá desde el año 2013, dado que no hay registros completos de años anteriores. Vemos un desfase en la información que elaboramos sobre el total de toneladas de basuras producidas en Bogotá a partir de los informes anuales en la tabla 7 de este capítulo, versus la siguiente tabla, lo que nos indica un desnivel en la información oficial que manejan las entidades de la Alcaldía.

Tabla 8: Producción de basuras y aprovechamiento en Bogotá

Año	Ingreso (Ton)	Aprovechamiento (Ton)	Generación (Ton)	% de aprovechamiento
2013	2,299,440	96,119	2,395,559	4.01%
2014	2,275,887	295,715	2,571,602	11.50%
2015	2,111,402	365,941	2,477,343	14.77%
2016	2,095,244	388,919	2,484,163	15.66%
2017	2,234,253	422,213	2,656,466	15.89%
2018	2,318,654	781,565	3,100,219	25.21%
2019	2,470,638	1,034,291	3,504,929	29.51%

Fuente: Pantallazo tomado de (UAESP, 2021, pág. 69)

Vamos a tener en cuenta los totales informados en esta última tabla y vamos a sumar las toneladas de aprovechamiento en el RSDJ, lo que nos arrojará las cifras oficiales de aprovechamiento reportadas al SUI para los años 2013 a 2019. El año 2012 se excluye por falta de cifras, ya que es a partir de este año que se implementa el sistema de pago y reporte a los recicladores por la recolección de material aprovechable.

² Para ver la figura cuatro en este documento, seguir este [enlace](#).

Tabla 9: Toneladas de basuras en Bogotá y nivel de aprovechamiento

Año	Ingreso a RSDJ	Aprovechado final en RSDJ	Aprovechado con reporte a SUI	BASURAS TOTAL	APROVECHAMIENTO TOTAL	% Aprovechado total
GUSTAVO PETRO						
2013	2.299.440	No hay cifras	96.119	2.395.559	96.119	4,01%
2014	2.275.887	No hay cifras	295.715	2.571.602	295.715	11,50%
2015	2.111.402	1.913	365.941	2.477.343	367.854	14,85%
ENRIQUE PEÑALOSA						
2016	2.095.244	27.180	388.919	2.484.163	416.099	16,75%
2017	2.234.253	60.542	422.213	2.656.466	482.755	18,17%
2018	2.318.654	35.193	781.565	3.100.219	816.758	26,35%
2019	2.470.638	96.998	1.034.291	3.504.929	1.131.289	32,28%

Fuente: Elaboración propia a partir de (UAESP, 2021)

Vemos en las cifras que el porcentaje de aprovechamiento desde la Alcaldía de Gustavo Petro ha ido en aumento, pero en ninguna de las dos alcaldías se logró integrar el reciclaje totalmente al modelo de aseo. Las organizaciones de recicladores han ganado espacios para promover el reciclaje como práctica cotidiana en la ciudad, pero sigue primando el enterramiento y la recolección de las basuras no clasificadas como método principal de gestión de residuos sólidos en Bogotá.

Hay unas implicaciones técnicas también en este problema, en la medida que las tecnologías de recolección y aprovechamiento no están en consonancia para promover e impulsar el reciclaje en la ciudad de una manera más eficiente. Aquí hacemos referencia al problema de la falta de recursos técnicos, tanto en la recolección como en los procesos de clasificación y aprovechamiento de material descartado en Bogotá.

El modelo propuesto por Gustavo Petro fue muy criticado también porque los recursos técnicos fueron deficientes. La empresa Aguas de Bogotá no utilizaba carros recolectores destinados para este uso, sino volquetas o camiones improvisados.

Durante el gobierno de Peñalosa, se instalaron los contenedores para evitar que las basuras quedaran regadas en las calles antes de su recolección. En algunas

zonas de la ciudad funcionó esta medida, pero tuvo dos dificultades en su implementación. En primer lugar, no se ubicaron contenedores en todos los puntos críticos de basuras en Bogotá. En segundo lugar, en muchos de los lugares donde se ubicaron, no hubo pedagogía sobre su clasificación y uso, de tal suerte que la dinámica de “arrojar” la basura sin separar siguió imperando. Aquí un ejemplo de un antes / después de ubicado el contenedor en una calle de Bogotá. La implementación de la medida no contribuyó significativamente a mejorar la clasificación de residuos.

Ilustración 11: Antes y después de instalación de contenedor



Fuente: Fotografías tomadas por la autora, Bogotá 2019.

Concluimos la descripción de este problema público señalando que la integración del modelo de reciclaje en la ciudad se ha hecho paulatinamente, de manera creciente, pero aún insuficiente. Las organizaciones de recicladores son quienes más han abogado por hacer de esta labor un oficio digno, con una mínima remuneración; y han promovido que el mercado de los materiales reciclables cada vez cobre más vigencia.

6.2.3 Desborde Relleno Sanitario Doña Juana

El tercer problema de esta categoría urbano-ambiental es la denuncia por las implicaciones del Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ. Hoy, en la memoria de los bogotanos pervive aquel 27 septiembre de 1997, donde una trágica emergencia sanitaria invadió al menos tres localidades del sur de Bogotá. Una pronta solución al

problema no parecía promisorio, la esperanza de la gente era incierta. En palabras de los habitantes del territorio afectados por el derrumbe “había una incertidumbre frente a la situación del medio ambiente, el suelo, los recursos hídricos, el aire y la salud pública”. Tras el derrumbe, se habló entonces de “consecuencias inimaginables durante los próximos 25 años.” (BARRETO, 2017).

Como resultado de esta tragedia ambiental, en el año 2012 la ciudad tuvo que indemnizar a 1.472 personas que habitaban el sector a través de una histórica sentencia del Consejo de Estado que ordenó el pago de USD\$80 millones (BARRETO, 2017). Este hecho constituye el marco para rastrear las controversias alrededor del derrumbe de basuras en el año 1997, la posterior demanda y litigio por la indemnización de la alcaldía a los habitantes por daños causados. Incluso, con la demanda, más allá de cerrar el capítulo de las controversias, se abre la puerta para que más personas que se hubiesen sentido afectadas tengan la oportunidad de adherirse a la demanda, con lo cual el número de demandantes aumentó de los 1.472 originales a 631.000 personas. Por lo cual, aunque la sentencia ocurrió hace 5 años, aún hoy en día sigue en curso el proceso de apelación de los nuevos demandantes.

Este mismo hecho se repitió 18 años después, con un nuevo derrumbe de 500.000 metros cúbicos de basuras en el año 2015. Un derrumbe que no tuvo el impacto mediático del primero, pero que fue nuevamente objeto de controversias alrededor de la pertinencia, utilidad, viabilidad y manejo del Relleno Sanitario Doña Juana -RSDJ- En Bogotá. Esto deja ver la irresolución de una situación ambiental que tiene en conflicto a la ciudad, y que hasta la fecha no ha encontrado otra opción de disposición de los residuos sólidos que los bogotanos diariamente sacan de sus casas.

Durante los meses de agosto y septiembre del año 2017, vecinos del sector realizaron manifestaciones en las calles aledañas al botadero Doña Juana exigiendo su cierre definitivo, cerrando las vías para el tránsito de vehículos. Estas manifestaciones han tenido sus antecedentes en años anteriores: en el año 2000 y 2005. Alegan que la situación sanitaria de los barrios cercanos al botadero está gravemente amenazada por la presencia de moscos, ratones, malos olores y los vientos llenos de gases dañinos para la salud. (El Espectador, 2017).

Este problema es uno de los más documentados, así mismo, vecinos del sector se han manifestado en varias ocasiones para denunciar la situación. Veamos una síntesis de los titulares de las noticias.

Ilustración 12: Síntesis titulares Doña Juana

Bloqueos en relleno sanitario Doña Juana

Los habitantes del barrio el Mochuelo protestan por problemas de insalubridad.



¿Riqueza o desecho?

La crisis desatada esta semana por cuenta del nuevo esquema de aseo en la ciudad es una oportunidad para repensar la forma en que los bogotanos se relacionan con sus desechos.



¿Cuánto vale lo que enterramos en Doña Juana?



Las moscas que colmaron la paciencia de los vecinos del relleno Doña Juana

La nueva protesta pone en evidencia las dificultades alrededor del basurero del Distrito. Mal servicio en Doña Juana es por falta de plata, dice Mauricio Bernal, representante legal del relleno. Pedirán que aumenten la tarifa.



Vecinos de Doña Juana protestaron por la proliferación de moscas y la eventual expansión del relleno sanitario. / Liliana Castañeda - @LilicCastañedaM

Protestas en Doña Juana podrían intensificarse este martes

Durante nueve horas los habitantes del barrio Mochuelo Alto bloquearon la entrada al botadero de basura, por lo que no se descarta que la situación se agrave este martes.



Los pecados del relleno Doña Juana

Desde su inauguración, hace 30 años, hay denuncias por lo mismo: malos manejos de residuos, falta de aprovechamiento, lixiviados y problemas a la comunidad. El operador dice que hace lo que puede, con lo que le pagan. Poco ha cambiado.



Juan Zarama

Doña Juana: en las entrañas de la indiferencia

Cada día arriban en promedio 800 camiones que descargan casi 6.000 toneladas de residuos. Lo que llega al relleno, que tiene los días contados, es muestra de la inconsciencia de los bogotanos.



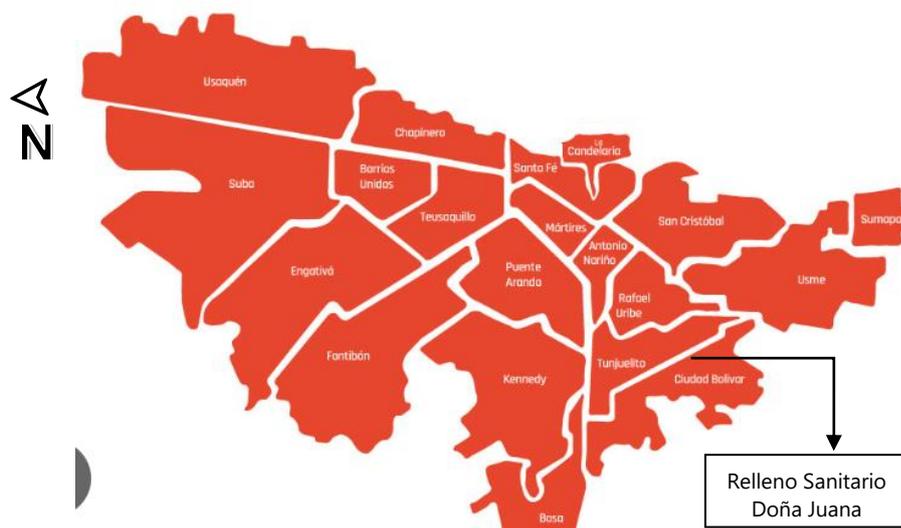
Fuente: Diario El Espectador (2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019)

En definitiva, este es uno de los problemas más repetitivos, neurálgicos y dolorosos que tiene la ciudad en materia de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos, pues han confluído distintas variables que han perpetuado el problema por más de 30 años sobre qué hacer con los residuos de la ciudad.

En el Relleno Sanitario Doña Juana confluyen distintas problemáticas de orden social, económico, de justicia ambiental, desplazamiento de población campesina, afectación a las poblaciones aledañas al sector, y desvalorización de los terrenos aledaños. Según los testimonios recolectados y la literatura revisada (ORTIZ, 2019), el primer gran problema que tiene Doña Juana es que la ciudad está de espaldas al Relleno Sanitario. No solo geográficamente, sino socialmente hablando.

Geográficamente hablando, Doña Juana está en la periferia sur de la ciudad, como ya hemos descrito, en el sur de la ciudad están las localidades con menor renta de la ciudad, principalmente estratos 1 y 2. Allí también se ubica el borde urbano-rural, aunque administrativamente sigue siendo territorio de Bogotá, hay una extensa zona rural hacia el sur que ocupa más de la mitad de la extensión de la ciudad.

Mapa 6: Ubicación Relleno Sanitario en Bogotá



Fuente: Tomado de (UAESP, 2021)

Al estar ubicado en la periferia, el impacto del botadero es perceptible para los habitantes del sector, población urbana y rural. Gran parte de esta población ya se había asentado antes de que instalaran el Relleno Sanitario en este lugar. Pero al llegar el Relleno Sanitario, muchos habitantes migraron, y otros decidieron

permanecer en el sector a pesar de las condiciones de insalubridad e impactos en la calidad del agua, del aire y del suelo.

De esta manera, el Relleno es invisible para la mayor parte de la ciudad, los ciudadanos que no tienen a la vista el Relleno se preocupan más porque sus basuras no se encuentren visibles en las calles de sus barrios, pero el destino final de estos residuos no es un debate vivo para esta población de la ciudad. Según las voces denunciantes, las autoridades son plenamente conscientes de los problemas que a corto, mediano y largo plazo implica el relleno sanitario tanto para el sector circundante, como para la sostenibilidad del sistema de gestión de basuras en la ciudad. Uno de los líderes de organizaciones comunitarias nos cuenta lo siguiente, al preguntarle por la resolución del problema de la disposición final de los residuos sólidos en Bogotá:

No, ninguno lo ha resuelto, ninguno pese a los esfuerzos que han hecho los recicladores y desde las sentencias que ha tenido en la corte, que hay que decirlo, eso es un canto a la bandera, por ejemplo, aquí en el caso del basurero llevamos 30 años de incumplimientos constantes a la licencia ambiental, a las normas ambientales, a las normas de servicios públicos. Tienen todos los líos fiscales, es decir son 33 años de completa, digamos, constantemente, sistemáticamente se ha incumplido la norma y no pasa nada, pero el negocio sí ha mejorado, de hecho la alcaldía de Peñalosa se le mejoró el negocio a la multinacional CGR y el argumento fue para que esta vez sí lo hagan bien, pero para que esta vez sí lo hagan bien lo hicieron con Samuel, lo hicieron con Lucho Garzón, con Peñalosa, con todas las alcaldías, es decir, por eso nosotros hemos dicho esto es una tragedia consentida, y pese a que hayan sentencias, hayan tribunales de arbitramento, hayan las sanciones, que sean éstas ambientales, fiscales, administrativas lo que tú quieras, el negocio sique, sí, es un negocio que difícilmente se va a parar. En la actual alcaldía logramos de alguna manera que quedara en el plan de desarrollo que efectivamente la tecnología de enterrar basuras ya va a terminar. Porque también está en la licencia ambiental, en la última modificación de la licencia ambiental del basurero, pero es un negocio, y hemos visto en el transcurso de todo este tiempo que sobre el negocio no pasa nada. La multinacional puede pagar cualquier cantidad de acciones, ir a la cárcel el representante legal o su abogado el que sea, pero el negocio continua, es intocable ese sí es sagrado, sí, entonces aquí lo que tenemos es un estado de pánico porque cualquier cosa puede ser peor no, sabe lo que pasó ahorita los deslizamientos hace dos o tres meses más o menos tres meses, en medio de la pandemia, en medio de la persecución que a los líderes sociales nos tiene el paraestado que estamos acá, y como te digo todo puede ser peor aquí nunca mejora nada. (Entrevista, Código 07JR).

Al no ser un problema visible para la ciudad, la expansión del relleno continúa siendo inminente. Quienes demandan una solución al problema solicitan la clausura definitiva del espacio, y el trámite de los residuos por otra vía a través de tecnologías alternativas que permitan el aprovechamiento de los residuos sólidos con estrategias diferentes al enterramiento. Entre las alternativas planteadas por las organizaciones

comunitarias alrededor del Relleno se encuentran la gasificación de la Biomasa, la termólisis, la producción de energía eléctrica, entre otras. Otro líder comunitario nos cuenta:

Una propuesta sustentada, por los de la universidad, no por nosotros; pero los de la alcaldía se tomaron el tiempo para burlarse y no hacer nada, enviaron gente, funcionarios, dijeron que ninguna tecnología servía para Bogotá. Peñalosa y los representantes de una empresa privada alemana, española, estuvieron hablando aquí con los funcionarios y le explicaron hasta el más mínimo detalle, la propuesta de termólisis. Resolvieron todas las dudas que la administración planteó, todas, documento, pero no les interesaba erradicar el basurero. Mientras que la tecnología alternativa, la que sea, no esté manipulada económicamente, por los Vargas Lleras, los Felipe Ríos, William Vélez, ese tipo de personajillos, mientras que ellos no sean los que la manipulen, no van a implementar alguna tecnología alternativa. Salvo la pelea, ahí si la pelea peleando en la calle, describir la cantidad de foros, reuniones, seminarios, documentos, no, ninguna le sirve, nosotros les hemos dicho listo no hagan caso de lo que digamos, de lo que propongamos nosotros, pero implementen una tecnología, la que ustedes quieran, ya sea energía eléctrica, agua o hidrógeno; o etanol, el etanol convertirlo en un activo, o un activo de las finanzas de Bogotá, no, no les sirvió. (Entrevista, Código 06OB).

En conclusión, los habitantes que viven alrededor del Relleno piden su clausura definitiva, porque el nivel de contaminación por los gases pesados allí presentes y por los lixiviados representa un peligro para la salud pública de los seres vivos que se encuentran en la zona. Después de realizar un ejercicio de observación en el lugar y una caminata por un día, mi experiencia personal fue la siguiente:

Llegamos a la localidad de ciudad Bolívar a las 8:00 h de la mañana, el bus empezó el recorrido para subir al Relleno Sanitario Doña Juana que se encuentra ubicado en la zona rural de la localidad, específicamente en la vereda de Mochuelo Alto. Una vez llegamos al punto de encuentro donde nos recogería Sonia, la guía local, el olor y la pesadez del ambiente empezó a hacerse evidente en mi cuerpo y a impregnar mi ropa y mi cuerpo. La guía local nos invitó a empezar la caminata, iniciamos un ascenso por la montaña alrededor del relleno sanitario, pero el olor y los gases se hacían cada vez más pesados. Después de 30 minutos de caminata, no soporté más el ambiente, y mi cabeza empezó a sentir fuertes mareos, me vomité en la mitad del camino, tuve que hacer una pausa forzosamente para recuperarme y continuar el recorrido porque aún quedaba todo un día de caminata. Los alrededores del botadero doña Juana son de una belleza paisajística muy imponente, hay montañas, cultivos, senderos para caminar, y las viviendas rurales que están regadas por todo el paisaje. Sin embargo, el olor apestoso permanentemente recuerda que a pesar en los árboles, los animales, el espacio verde, hay una montaña de basura al lado a punto de explotar. El olor dentro de mi nariz no desapareció en los próximos dos días, al llegar a casa me bañé dos veces y cambié mi ropa totalmente porque tenía miedo de abrazar a mi hijo, y transmitirle algún olor tóxico del botadero. Un olor profundo que mezclaba podredumbre, pesadez, incluso con sabor de amargura y acidez. Un olor totalizador que no daba espacio a otras sensaciones. (DIARIO DE CAMPO, 2022)

Aunque distintas soluciones se han planteado como alternativa para cerrar definitivamente el Relleno, en ninguna de las dos Alcaldías, ni en la de Gustavo Petro, ni en la de Enrique Peñalosa, se contempló o se gestionó el cierre del lugar. Durante el gobierno de Gustavo Petro se concertaron algunos espacios de diálogo con las organizaciones locales, y se avanzó en el tratamiento de los lixiviados. Durante el gobierno de Peñalosa se extendió aún más la vida útil del Relleno y se planteó la posibilidad de convertirlo en un parque metropolitano, pero estas proyecciones no se hicieron realidad.

Foto 1: Panorámica Relleno Sanitario Doña Juana



Fuente: tomada por la autora (2022)

6.3 MODELO ECONÓMICO

Entramos en la última categoría de los problemas públicos que emergieron en la revisión documental y testimonios de las entrevistas. Se trata de los problemas relacionados con los conflictos económicos alrededor de la gestión de residuos sólidos en la ciudad. La gestión de las basuras urbanas son un mercado multimillonario que representa una inversión importante de dineros públicos para atender las necesidades de recolección, tratamiento y disposición final de estas basuras. Pero ¿quién atiende estas necesidades?, ¿cómo se toman estas decisiones?, ¿quiénes participan de los

beneficios económicos en la recolección de basuras? Veamos las narrativas al respecto.

6.3.1 Monopolización mercado residuos sólidos

En el gobierno de Gustavo Petro los recicladores, a través de su lucha organizativa, conquistaron el reconocimiento de un pago por su labor. Después de varias décadas de lucha por reivindicar un pago por los servicios ambientales y servicios de limpieza que ellos prestan a la ciudad, finalmente en el año 2011, la Corte Constitucional a través del auto de ratificación de la sentencia de 2003 ordenó la inclusión inmediata de los recicladores al modelo de aseo de la ciudad.

Este ordenamiento jurídico coincidió con la llegada de Gustavo Petro a la alcaldía en el año 2012. Hasta ese momento ninguna alcaldía se había tomado en serio la inclusión de la población recicladora, situación que Gustavo Petro sí consideró como parte fundamental de su programa de gobierno, y como parte de la política “Basura Cero”. Esta situación ya fue relatada en detalle en el problema P1 -Débil integración del reciclador de oficio-; pero nos parece importante traerla de nuevo a este relato porque esta coyuntura política fue clave en la intención del gobierno de Petro por desmontar el monopolio de las empresas recolectoras de los residuos sólidos, que hasta esa fecha de la crisis, 18 de diciembre de 2012, tenían asegurados los contratos para prestar el servicio en toda la ciudad.

Gustavo Petro estaba empeñado en quitar los contratos a estas empresas privadas para devolver las ganancias a la ciudad. Pero como ya vimos, su intención fracasó por la escasa capacidad técnica de la empresa pública Aguas de Bogotá para asumir la operación. Finalmente, Petro tuvo que renovar los contratos con algunas empresas privadas y dejar la operación de Aguas de Bogotá en algunos sectores de la ciudad, no en toda la capital como fue su intención inicial.

Bajo esta coyuntura empezó a jugar una nueva manera de pagar por los servicios de aseo en la ciudad. Por primera vez en la historia de Bogotá, los recicladores de oficio tendrían una retribución por los servicios prestados a la ciudad, adicional al pago que ellos recibían al vender sus materiales recogidos en las calles, el Estado empezaría a reconocer un pago por las toneladas de elementos recuperados de las bolsas de basuras y puestos en circulación nuevamente.

Esta es una victoria de las organizaciones de recicladores, quienes empezaron a ver los frutos de sus demandas colectivas. Sin embargo, en términos de ganancias económicas, la población recicladora continuó estando marginada del mercado global de las basuras, ya que los ingresos que reciben las familias de recicladores de oficio muchas veces no alcanzan ni siquiera el salario mínimo legal vigente del país que está actualmente en COP\$1.000.000, menos de USD\$200 mensuales.

¿Quiénes podrían reemplazar a las grandes empresas de aseo de la ciudad? Los recicladores de oficio tienen todo el conocimiento y la práctica en la recolección de residuos, pero carecen de infraestructura y el capital que les permita crear empresa. Adicionalmente, las condiciones de alta vulnerabilidad en las que se encuentran muchos de ellos genera una estigmatización social que impide verlos como empresarios, como prestadores del servicio. Al contrario, parece reforzarse esta visión de los recicladores como población que demanda subsidios y ayudas del Estado, pero no, una visión de competidores en el mercado de aseo en la ciudad.

Inclusive Gustavo Petro, quien tuvo la voluntad política de incluirlos en el modelo de aseo, perpetuó esta visión victimizante. En palabras de una recicladora de oficio:

(...) entonces uno dice visibilizó a los recicladores pero para qué nos visibilizó, entonces mire estos bonitos pobres que están acá y no; los visibilizó como población vulnerable, no como prestadores del servicio público y la Corte lo que los reconoció fue como prestadores de servicio público. Porque estamos en un país que tiene pobreza en todos lados que vulnerables en todos lados, pero los recicladores no, los recicladores son trabajadores, los recicladores son una población determinada, los recicladores es gente que se gana el día a día con su trabajo, o sea, que está llevada al hijueputa, pero se lleva el día a día con su trabajo, que es distinto a la población desplazada, que es distinto a otras poblaciones vulnerables, el reciclador de oficio lo que había que hacer era incluirlo dentro del sistema de aseo y contratarlo, formalizarlo, entonces en campañas de, “mire pobrecito, reciclatones”, es un poco de cosas que no permitió que la ciudadanía los reconociera como prestadores del servicio público, que sí se hicieran unas rutas selectivas y que se hicieran unos contratos por un tiempo definido, que les permitiera a ellos ser de verdad empresarios de la basura así entonces yo creo que, digamos, la intención de Petro aunque fue buena, lesionó mucho más a los recicladores. (Entrevista, Código 10YC).

Durante el gobierno de Petro no se adjudicaron las rutas de aseo a los recicladores directamente, sino que éstos continuaron siendo dependientes de lo que podían recoger de las bolsas de basura en la calle, y reportar el peso recogido. Así pues, aunque caminaran muchos kilómetros, solo se les pagaba por kilo reportado.

Situación que se agudizó en el gobierno de Peñalosa, quien eliminó el pago a cada reciclador de oficio, y lo adjudicó a las organizaciones directamente. Adicionalmente, como ya lo hemos relatado, Peñalosa volvió al modelo de licitación privada de las rutas de selección.

No, pues la alcaldía de Peñalosa fue terrible y nosotros con ARUB hicimos una oposición muy fuerte a la licitación, al cambio del decreto, pero lo que pasó fue que en el 2015, Petro estaba pagando directamente a los recicladores de oficio por su cuenta, ¿sí?, les llegaba el pago individual, no de la tarifa sino del pago por kilo, ¿no? porque aquí no, eso es tarifa y no es tarifa, está regulado. Pero mientras a unos les pagan por kilómetro recorrido y tonelaje recogido, a los recicladores solamente les pagan por tonelaje ¿no? entonces tú puedes caminar 20 kilómetros y te sirven 100 kilos pues eso es lo que te pagan y no el trabajo que hiciste, ¿sí?, digamos es como las grandes injusticias que hay en este modelo, entonces los recicladores de oficio, de alguna manera, una parte de los recicladores de oficio, cuando Petro entiende, digamos, lo que está pasando con la tarifa y lo que ha sucedido con el sistema de reciclaje, intenta cómo arreglar la cosa, ya digamos es demasiado tarde y entra con un conflicto con las organizaciones de recicladores más fuertes de Bogotá. (Entrevista, Código 10YC).

Vemos entonces que, el dinero que representa el pago por reciclaje para los recicladores de oficio sigue siendo marginal en comparación con el mercado total. En cifras oficiales encontradas en informes de la alcaldía vemos cómo se distribuyen las tarifas que se cobran a los habitantes de Bogotá. De la totalidad de servicios que prestan las empresas de aseo que incluyen limpieza, barrido, recolección de basuras, disposición final, tratamiento de residuos y aprovechamiento; la tarifa que se les reconoce a los recicladores se encuentra dentro del 18.2% señalado en la fila. (Ver tabla 10)

De esta manera, mensualmente, un reciclador de oficio podría estar recogiendo COP\$500.000, alrededor de USD\$100. Esta tarifa depende de la cantidad de material que pueda alcanzar a recoger manualmente, haciendo los recorridos generalmente a pie bajo el sol y la lluvia diaria. El pago adicional que se le hace por “tarifa de aprovechamiento” oscila entre COP\$100.000 y COP\$120.000, es decir, unos USD\$20 o USD\$24. En promedio, un reciclador de oficio puede recibir mensualmente USD\$120. Una cifra muy lejana del volumen de ganancias que genera el mercado de las basuras.

Tabla 10: Distribución de la tarifa de aseo en Gobierno Peñalosa

Estructura Tarifa Estrato 4	ASE1 Promo ambiental	ASE2 LIME	ASE3 Ciudad Limpia	ASE4 Bogotá Limpia	ASE5 Área Limpia	Part%
Tarifa de comercialización par Suscriptor (TC)	\$ 3.024,76	\$2.008,97	\$ 2.008,67	\$ 1.985,53	\$ 3,004,16	10,30%
Tarifa de Limpieza Urbana por suscriptor	\$ 1.896,72	\$ 1.892,47	\$ 1.892,06	\$ 1.892,15	\$ 1.892,14	8,10%
Tarifa de Barrido y Limpieza por Suscriptor	\$7.772.69	\$ 6,506,67	\$ 6.505,27	\$7.131.26	\$ 7.079,38	29,90%
Tarifa de Recolección y Transporte	\$ 4.146,62	\$4.037.78	\$ 4.700,98	\$ 5.353,48	\$ 6.256,57	20,90%
Tarifa de disposición Final	\$ 1.676,63	\$ 2.151,66	\$ 2.167.35	\$ 2.100,95	\$2.271.97	8,9%
Tarifa de Tratamiento de Lixiviados	\$712.29	\$914,10	\$ 920,77	\$892.56	\$ 965,21	3,80%
Tarifa Aprovechamiento	\$4.148.80	\$ 4.278,01	\$ 4.278,01	\$ 4.278,01	\$ 4.278,01	18,2%
Tarifa final Antes de Subsidios	\$ 23.378,51	\$21.789.66	\$22.473,11	\$ 23.633,94	\$25.747.44	100,00%

Fuente: Tomado de (UAESP, 2021)

Esta tarifa que se le reconoce a los recicladores, aunque es tramitada a través del SUI, con dineros públicos, se paga con intermediación de las empresas privadas recolectoras de aseo. Es decir, las empresas privadas son quienes reciben la totalidad del dinero por los servicios que se señalan en la tabla anterior, y retribuyen a las organizaciones de recicladores cuando éstas reportan las toneladas que son recolectadas. Pero las organizaciones de reciclaje no reciben pagos fijos por su trabajo o por rutas seleccionadas. Trabajan a destajo. (Ver tabla 11)

Tabla 11: Precios de material reciclable en Colombia por kilo

FAMILIA	SUBCATEGORIA	PRESENTACIÓN	PROMEDIO NACIONAL COP (\$/Kg)	DÓLARES USD
Papel y Cartón	Cartón	Suelto	\$ 388	USD 0,08
		Compactado	\$ 464	USD 0,09
	Plegadiza	Suelta	\$ 194	USD 0,04
		Compactada	\$ 285	USD 0,06
	Archivo	Blanco	\$ 1.121	USD 0,22
		Mezclado	\$ 975	USD 0,20
	Periódico	Suelto/Compactado	\$ 486	USD 0,10
Tetrapak	Suelto/Compactado	\$ 217	USD 0,04	

Vidrio	Vidrio	Entero (Botella entera)	\$ 147	USD 0,03
		Separado por colores	\$ 158	USD 0,03
Plástico	PET	Cristal sin compactar	\$ 2.131	USD 0,43
		Cristal compactado	\$ 2.815	USD 0,56
		Verde	\$ 823	USD 0,16
		Azul	\$ 707	USD 0,14
		Negro	\$ 482	USD 0,10
		Ambar	\$ 622	USD 0,12
		Aceite o Aseo	\$ 569	USD 0,11
		Lámina (bandejas)	\$ 1.036	USD 0,21
		Rígido	Natural / blanco	\$ 1.921
	Mezclado de colores		\$ 1.908	USD 0,38
	Plástico Flexible	Polietileno flexible	\$ 1.658	USD 0,33
		Polietileno policolor	\$ 1.355	USD 0,27
		Mezcla de plásticos	\$ 1.331	USD 0,27
Flexible metalizado		\$ 640	USD 0,13	
Metales	Chatarra	\$ 1.036	USD 0,21	
	Lata-Aluminio-CLAUSEN	\$ 5.111	USD 1,02	

Fuente: Tomado de (ACOPLÁSTICOS, 2022)

La última licitación para la asignación de rutas de aseo fue por un valor de COP\$4.8 billones (SECRETARIA DE HABITAT, 2018), es decir USD\$960 millones por un periodo de ocho años. Esto representa una asignación promedio de USD\$24 millones anuales por cada empresa contratada de las cinco adjudicadas, es decir, un total de USD\$120 millones anuales. De este valor, según cifras de la Superintendencia de Servicios Públicos, para el año 2019 se reportó un pago por COP\$95.000 millones por material aprovechable, es decir, USD\$19 millones, lo que representa el 15.83% del valor total del volumen de recursos asignados anualmente a cada empresa de recolección de aseo. Esta cifra anual se reparte en una población de aproximadamente 16.000 recicladores de oficio, según el censo -RURO- de Bogotá.

La población recicladora señala que aunque las conquistas por ganar cada vez más porcentajes en el mercado de las basuras en Bogotá han sido muy importantes, la brecha de ganancias aún es demasiado amplia, y es, por lo tanto, un problema ampliamente vigente después de los dos periodos de gobierno de Petro y Peñalosa.

6.3.2 Dificultades alianzas público-privadas

Entramos al último de los problemas públicos identificados, las dificultades en las alianzas público-privadas. Como lo vimos en el capítulo cuatro, la tensión entre lo público y lo privado no es exclusivo del periodo 2012-2019, tiene un antecedente importante en la historia de la basura en Bogotá durante el S.XX (MOLANO, 2019). La gestión de los residuos sólidos en Colombia transcurrió en una transición desde un modelo público de servicio, cuya función técnica la ejercían empresas del Estado, como la EDIS, a una privatización total del servicio después de los años 90. El impacto del modelo neoliberal llegó a todas las esferas de los servicios públicos, incluyendo salud, educación, transporte, y el modelo de aseo no fue la excepción en Colombia.

El modelo de servicio público de aseo no prosperó y declaró su fin en los años 80, entre otras cosas, debido al clientelismo, corrupción y burocracia excesivos. La desfinanciación estatal también jugó en contra:

La EDIS, como empresa pública, tuvo además un elemento que jugó en su contra, la desfinanciación estructural. Las políticas del régimen desarrollista de basuras entendieron el servicio de aseo urbano como una operación de baja complejidad técnica, de bajo costo y con posibilidad de reclutar un número importante de pobres sin mayor calificación laboral, que podían por la vía del empleo estatal, constituir una burocracia de doble propósito, aseo la ciudad y beneficiar el clientelismo, al tiempo que accedían a algunos derechos sociales. Por esta razón, la EDIS tuvo desde un comienzo serias limitaciones operativas y fue objeto permanente de improperios y desavenencias con la ciudadanía, pese a que con sus escasos recursos limpiaba diariamente la ciudad que crecía, sin pausa ni control, en extensión y población. (MOLANO, 2019, pág. 286)

Así pues, la imagen del servicio público de aseo adquirió “mala fama”, desconfianza por parte de la ciudadanía en Bogotá, que veían a la empresa como ineficiente, con problemas presupuestales, con problemas de corrupción y clientelismo. El modelo privado llegó en los años 90 amparado por las normativas nacionales que defendían la libre competencia del mercado. Bajo esta premisa, la alcaldía debía realizar licitaciones para garantizar esta libertad de mercado.

Lo cierto es que las rutas de aseo ASE quedaron asignadas a empresas privadas que periódicamente renovaban sus contratos con la alcaldía, pero sujetas o amarradas a acuerdos políticos. La renovación de estas licitaciones no ocurrió en por lo menos, los siguientes 30 años.

Al iniciar el gobierno de Gustavo Petro, una de las prioridades fue reasignar estos contratos a otras empresas, y devolver el servicio de aseo a la función pública. En palabras de una de las funcionarias de la UAESP:

Y el tercer reto, era institucional porque el UAESP, cuando nosotros llegamos, primero venía de unos problemas de corrupción muy fuertes, acuérdense ustedes que Miriam Margoth, no recuerdo el apellido, en la anterior la anterior directora UAESP, ella fue, hace poco está preso el que fue, uno de los subdirectores el que estuvo detrás de la licitación de aseo yo no recuerdo el apellido, pero digamos que hubo una institucionalidad ligada con corrupción.

Los operadores privados de aseo eran los que gobernaban la UAESP, porque los operadores privados de aseo tenían capital, tenían capacidad de lobby político e incluso ellos eran los que ponían los funcionarios en la UAESP, que ganaban además muy bien los contratistas en la UAESP en ese momento. Y pues, se llegó a ese punto y la UAESP, la decisión que toma Guillermo Asprilla, que realmente pues una decisión muy radical, es sacar a todos los trabajadores que venían de la UAESP o sea prácticamente la UAESP se quedó solamente con sus trabajadores de planta, era una planta muy pequeña en ese momento, pero todos los contratistas salieron, entonces se perdió un poco también la historia institucional del UAESP cuando nosotros llegamos. Sí, esa es una decisión digamos que habría que valorar en justas proporciones, en todo caso, eso fue un elemento.

El segundo elemento es que la UAESP estaba acostumbrada a que ellos sencillamente recibían los informes de lo que operaban los operadores privados tanto en el relleno como en las rutas de recolección selectiva urbanas que se llaman RBL, técnicamente digamos allá lo llaman RBL y recibían esos informes y envían unos pequeños informes de supervisión y pagaban, o sea, realmente ésta era pensada como una unidad técnica, pero no tenía la capacidad técnica, por ejemplo, la UAESP no tenía claro el costo de las tarifas, ni lo sabía calcular, la tarifa la calculaba un contratista privado que cobraba una millonada por mensualmente mover un cuadro en excel para tener las nuevas tarifas. (Entrevista, Código 01RQ).

Este reto, sin embargo, estaba acompañado por una confrontación política con las élites de la ciudad, quienes fungían como propietarios de estas empresas. Finalmente, como ya vimos, esta confrontación le costó el cargo a Petro, si bien después fue vinculado nuevamente a su cargo.

La campaña mediática en contra del nuevo modelo de aseo fue álgida, se cuestionó fuertemente la pertinencia de abandonar un modelo privado, que aún con sus problemas de corrupción era “funcional” para la ciudad. En extractos de noticias de aquella época podemos ver:

Ilustración 13: Noticias sobre modelo de aseo. Gobierno Petro

Andi pide suspender ejecución de nuevo esquema de recolección de basuras en Bogotá

No comparte el cambio de modelo de competencia privada a uno de monopolio público.



Nuevo esquema de recolección de basuras en Bogotá ha generado gran polémica.

A la luz del anuncio hecho por el **Alcalde Mayor de Bogotá** relativo a la potencial puesta en marcha del nuevo **esquema de recolección de basuras** en la capital por parte de la **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá**, a partir del 18 de diciembre, la **Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, Seccional Bogotá-Región**, se permite solicitar a la **administración pública distrital** la suspensión de la ejecución del nuevo esquema de recolección de basuras propuesto.

La **Andi** solicita a la **Administración Distrital** que presente a la ciudadanía los estudios técnicos, económicos y sociales que justifican el cambio en el sistema de la prestación del servicio de **recolección de basuras de Bogotá** de un esquema de competencia privada a uno de monopolio público.

Operadores de basura "no irán a la guerra"

Los prestadores privados del servicio de aseo en la ciudad aseguran que operarán en libre competencia y que Gustavo Petro "desconoce la estructura tarifaria de la basura en Bogotá.



Los cuatro operadores privados de aseo -Atesa, Ciudad Limpia, Aseo Capital y Lime- que recogen la basura, barren y limpian la ciudad desde 1993, aseguraron en un comunicado este viernes que no están dispuestos a "irse a la guerra" con el alcalde Gustavo Petro.

A mes y medio de que se venzan sus contratos (18 de diciembre) y que el Acueducto comience a operar el aseo de la ciudad, como le decidió el alcalde, los cuatro operadores "lamentaron" la invitación que hizo el alcalde a los recicladores de la ciudad, el pasado jueves, en la que los conminó a unirse a la "batalla" en contra de los cuatro operadores privados.

Fuente: Pantallazos tomados de (EL ESPECTADOR, 2012)

Ya en el gobierno de Peñalosa, se retomó la licitación privada, donde las rutas de aseo quedaron adjudicadas nuevamente a empresas privadas. Si bien, esta vez sí se cumplió el proceso licitatorio conforme dicta la ley colombiana. Según el testimonio de un funcionario de la UAESP durante el gobierno de Peñalosa, el lema de este gobierno fue:

El mismo que él puso, impopulares pero eficientes, algunas de esas maneras, porque lo digo, porque digamos la licitación fue una cuestión, pero eficiente por eso mismo, porque digamos él hizo cosas que había que hacer, la licitación de ese medio había que hacerla, pero digamos, no fue una decisión popular por todo lo que pasó. Es decir, Petro para mantener su tesis de lo público, empezó a darle como muchas prebendas a Aguas de Bogotá y la administración de Peñalosa se dio cuenta, vio eso y dijo no. Tanto así, que la licitación mira, yo hice parte del proceso de licitación y desde lo que yo conozco fue un proceso muy transparente. Y digamos un proceso en que, fue tan transparente que gente que digamos, o sea, transparente e igualitario, no sé cómo decirlo equitativo.

Entonces sí, digamos ese lema impopular por eficientes, digamos aplica también a la cuestión del aseo de Peñalosa, porque hizo cosas que había que hacer en este caso la licitación y empezar a ordenar un poco la actividad de aprovechamiento, que digamos si no se hacía, hay otros casos que créeme, que Aguas iba a seguir ahí de agache. Y Aguas desafortunadamente no estaba haciendo bien las cosas, había muchas quejas de Aguas entonces, entonces dejemos listo, entonces los proponentes van a presentar por si las cinco ASES que vamos a generar (Entrevista, Código 03GS).

Con Peñalosa retorna el modelo privado completamente, sin intervención de empresas públicas. Finalmente, lo que se resalta es que la ciudad ha transitado entre los dos modelos, pero las administraciones locales no han encontrado un punto intermedio en el cual haya participación técnica de ambos actores. El límite de las alianzas se resume en la adjudicación de las licitaciones, pero la alcaldía omite su participación e intervención en asuntos como control de tarifas, supervisión de las normas ciudadanas, procesos pedagógicos y educativos, entre otros. Así mismo, las empresas privadas se limitan a lo que dicta estrictamente el contrato, o inclusive menos, la acción privada está orientada por el lucro.

De esta manera, cerramos el capítulo descriptivo sobre los problemas públicos. Pasamos a continuación, al análisis global de los problemas y algunas reflexiones sobre la arena pública.

7. ARENA PÚBLICA, TRAYECTORIAS Y PERSPECTIVAS

Una vez presentada la descripción de los problemas públicos, entramos en el capítulo final, donde haremos un balance de los problemas en su conjunto, cuáles son las perspectivas y una mirada a posteriori desde los actores implicados. Finalizamos con una reflexión sobre el comportamiento de la arena pública y la disputa de lo común en torno a la gestión de residuos sólidos en Bogotá.

7.1 BALANCE DE LOS PROBLEMAS

Según Gusfield (2017), la construcción de los problemas públicos necesariamente involucra la visibilización de un responsable político y moral de la situación conflictiva, así como la institucionalización de esta situación dolorosa. ¿Cuáles fueron los juicios morales y cognitivos imperantes en la visibilización de los problemas públicos?, ¿quiénes fueron esas voces denunciantes y las voces a las cuales se les atribuyeron responsabilidades?

Como fue narrado en cada categoría emergente, surgieron al menos cuatro tipos de públicos como responsables morales y políticos de los problemas públicos. A su vez, estos responsables fueron señalados por voces que se movieron en la arena pública de forma distinta en cada periodo de gobierno. En ambos periodos la principal atribución de responsabilidad política, económica y moral fue asignada, de una manera muy dinámica, tanto al Estado, como a las empresas o mercado privado en la gestión de residuos sólidos en la ciudad. (Ver figura 11)

Durante el periodo de Gustavo Petro se dinamizó de una manera muy prolífica la arena pública de los problemas sobre la gestión de residuos sólidos porque confluyeron distintas situaciones de orden judicial, político y económico que alteraron el orden que hasta ese momento imperaba en la ciudad sobre cómo recolectar, transportar, reciclar y disponer de las basuras urbanas. Si bien, la resolución de los problemas mencionados estuvo fuera del alcance en este periodo de tiempo; la discusión y el debate sobre las basuras en la arena pública de la ciudad encontró un punto álgido.

Durante el gobierno de Peñalosa, disminuyó la intención en su programa de gobierno de priorizar la gestión de residuos sólidos, pero al mover nuevamente el

modelo hacia la gestión privada de las basuras urbanas, la alcaldía puso en la mirada pública la no resolución de los problemas de las basuras en Bogotá. Los recicladores de oficio continuaron demandando garantías para el ejercicio digno de su labor, y se puso en el centro de la discusión, nuevamente, el papel del Estado como garante en la prestación de servicios de aseo en la ciudad.

Figura 11: Presencia de públicos en la gestión de basuras



Fuente: Elaboración propia

Para ver esta interacción entre las voces denunciantes y las voces responsables en perspectiva, vamos a recurrir a una fuente documental donde se registran los debates ciudadanos con la alcaldía sobre el manejo de residuos sólidos en la ciudad. En el año 2020, con la nueva alcaldía de Claudia López se reformula el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS-. Para adelantar esta tarea, según mandato obligatorio, la UAESP debe hacer un proceso participativo para ver en retrospectiva cómo está la gestión de residuos sólidos en Bogotá y proyectar las

soluciones en el nuevo plan de la alcaldía que inició ese año. Así, en los meses de octubre y noviembre de 2020 se realizaron mesas de trabajo con la participación de actores representantes de la academia, 2 representantes del gremio de recicladores, la alcaldía de Bogotá a través de sus diferentes secretarías, un representante de las empresas privadas recolectoras de residuos, un representante de ONGs, y un representante del sector industrial.

Estas mesas tuvieron por propósito construir los lineamientos básicos para la construcción del nuevo plan, basados en la elaboración de un árbol de problemas que reflejara la situación de la gestión de residuos sólidos en Bogotá. Particularmente, nos interesa observar cual es el balance de la situación según los actores convocados al finalizar las dos alcaldías que son objeto de la presente investigación, durante el periodo 2012-2019, a partir del balance realizado en el año 2020.

Recurrimos a las actas y grabaciones de las reuniones que solicitamos a la alcaldía para hacer este análisis. Dejamos en claro que no pretendemos repetir la descripción de los problemas, sino queremos conocer cuáles son los puntos de discusión pública, acuerdos y desacuerdos. Veamos según las categorías emergentes cuáles fueron los ejes de discusión.

A) Participación de Públicos

El balance encontrado en las actas de las mesas de discusión señala tres puntos de inflexión importante: la inclusión de la población recicladora de oficio, la cultura ciudadana, y la institucionalidad (UAESP, 2020).

Con respecto al rol de la población recicladora, en las actas identificamos que el punto de discusión más fuerte es por el reconocimiento económico de la labor del reciclador. Los recicladores señalan una precariedad en la tarifa o pago por su servicio a la ciudad, ya que no se tienen en cuenta todos los costos de operación del aprovechamiento: buscar, caminar, clasificar, separar, limpiar, escoger, organizar, transportar, empacar son procesos más amplios y costosos que la recolección de residuos no aprovechables. Así mismo, todas las dificultades burocráticas dificultan a los recicladores de oficio su formalización. Los recicladores solicitan una mayor vigilancia e inclusión en el mercado de gestión de residuos sólidos.

La interpretación final que se lee en las actas por parte de la alcaldía señala que el problema se resume en una “Baja efectividad y pertinencia de las acciones

afirmativas dirigidas a la población recicladora de oficio” y en reconocer una “Alta tasa de costos asociados en el desarrollo de la labor asumidos por las organizaciones de recicladores y recicladores de oficio” (UAESP, 2020).

Por su parte se lee en las actas el desacuerdo de la Alcaldía con algunas posturas de los recicladores, que solicitan una mayor vigilancia y control sobre las tarifas y qué tipo de material efectivamente se está gestionando en la ciudad. Encontramos esta intervención de la UAESP:

La UAESP quiere realizar una vigilancia control adicional, no estamos de acuerdo. No le vemos problema donde la vigilancia se de en operadores privados o mixtos. Revisar lo que se dispone, cuanto reciben de manera económica, cuanto es la rentabilidad. No sentimos acciones afirmativas, si no vigilancia y control. Extralimitación de funciones. La incapacidad inmaterial de las organizaciones para asumir otra vigilancia adicional. (UAESP, 2020, pág. 46)

En este orden de ideas, continúa siendo neurálgica la inclusión económica del reciclador de oficio. La lectura que sigue primando es la lectura de una población vulnerable que necesita ser incluida más como agente receptor de beneficios, y no, como operador de un servicio público en la ciudad.

Con respecto a la cultura ciudadana, vemos por parte de la alcaldía una referencia a las emociones negativas y positivas que guían las acciones ciudadanas de desechar, descartar, necesariamente asociadas con algo “sucio”, el problema es que no se asocian estas acciones con emociones positivas como la contribución a la sostenibilidad ambiental de la ciudad. El papel de la alcaldía en este caso es el de propiciar escenarios para favorecer la participación de los ciudadanos en el respeto del código de policía para no arrojar basuras indiscriminadamente en la calle, fuera de los horarios y lugares establecidos.

Las organizaciones sociales participantes plantean que el problema va mucho más allá de favorecer la voluntad de los ciudadanos. Ellos opinan que hay una responsabilidad civil que se debe tener en cuenta, se debe informar sobre cuáles son los deberes de los habitantes en Bogotá con respecto a la basura, más allá de si desean o no participar de la buena gestión de los residuos:

Se considera importante ampliar el marco del árbol de problemas, ya que no refleja la transversalidad del mismo. Sólo está enfocado en separación en fuente. La cultura ciudadana alrededor de los residuos implica: consumo responsable, consciencia ciudadana, pertenencia, respeto, separación en fuente, y las 9R de la economía circular. (UAESP, 2020, pág. 60)

La participación de los demás actores se lee de manera transversal en todo el documento. Por ejemplo, frente a la participación de la Alcaldía como agente regulador, otros actores demandan una intervención más política que técnica del gobierno local, apuntando a que la gestión de residuos sólidos no se resuelve unilateralmente a través de mecanismos burocráticos, sino como un escenario de gobernanza. Al respecto dicen los representantes del espacio académico:

Ampliar la mirada más allá de lo normativo y regulatorio, incorporar estrategias de gobernanza. Incluir una mirada desde la sostenibilidad financiera, costos adicionales a los cubiertos en tarifa, equilibrio de subsidios y contribuciones, inclusión de los usuarios como proveedores e incorporar estrategias de control social y participación ciudadana. (UAESP, 2020, pág. 4)

Por su parte, organizaciones de recicladores también demandan de la alcaldía una mayor veracidad, calidad y actualización en las cifras sobre la gestión de residuos sólidos en Bogotá. Situación que logramos constatar al realizar la presente investigación, pues no hay uniformidad en los datos por año, y hay muchas incertezas sobre el verdadero volumen de residuos que circulan y que se aprovechan en la ciudad.

La alcaldía no está muy en consonancia con estas narrativas. La postura oficial es que el problema está encaminado a la “Baja aplicabilidad de la normatividad emitida a nivel nacional para la gestión de residuos sólidos” (UAESP, 2020, pág. 4), es decir, el papel de la alcaldía en este caso sería el de garante del cumplimiento de las leyes nacionales, entendidas en el plano técnico de la recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos.

B) Contexto Urbano Ambiental

Referente a la problemática ambiental, vemos en el balance de las actas de las mesas de discusión un énfasis en lo referente a la integración del reciclaje, y los problemas del Relleno Sanitario Doña Juana (UAESP, 2020).

Al hablar de aprovechamiento, vemos que hay prolíficas versiones del problema del poco nivel de reciclaje que maneja la ciudad. Nuevamente se solicita la intervención de la mano pública, en el sentido de monitorear, sistematizar y dar cuenta de la información sobre cómo funciona realmente el aprovechamiento en la ciudad. Al respecto, la representante por el sector industrial señala lo siguiente:

La baja calidad de información no es por la falta de articulación ya que ellos por oferta y demanda están articulados. La problemática de información es porque no tenemos metodologías estandarizadas de reporte y verificación.

Se propone para ello el desarrollo de un Sistema de Información Geográfico que permita no solo captar la información de los prestadores, poder mapear sitios críticos, zonas de difícil acceso, sino además, la información relacional relativa al sistema, planificar mejor el servicio y finalmente poder homogenizar el reporte, que pueda alimentar cualquier base de datos de instituciones locales o nacionales y así mismo la articulación con otras entidades como el IDU y entidades del orden nacional.

Por otro lado, no se evidencia claramente el enfoque de cadena de valor, en donde se generen acciones concretas y articuladas de y entre los diferentes actores y sus roles. En este sentido, por ejemplo, se deben plasmar estrategias hacia cierre de ciclo con el fomento de transformación de materiales; como se conectan y se fomenta la comercialización directa organizaciones de recicladores – trasformadores. (UAESP, 2020, pág. 30)

Esta narrativa del sector industrial refuerza la idea ya planteada por las organizaciones recicladoras de que no hay vigilancia ni intervención sobre las prácticas ciudadanas de separación en la fuente, norma que ya está tipificada en el código de policía en la ciudad.

En contraposición, el representante de las empresas privadas señala que la responsabilidad en este caso recae sobre la acción ciudadana, y no sobre la alcaldía, ni sobre las empresas de recolección de aseo que contractualmente están obligadas a recoger todo residuo dejado en los puntos de recolección, sin separar ni clasificar.

La infraestructura existente en la ciudad tampoco contribuye a una mejor integración del reciclaje en la ciudad. Por ejemplo, los contenedores instalados en el periodo de Peñalosa no han constituido una solución, de hecho, en algunos puntos de la ciudad han contribuido a acelerar el problema de acumulación de basuras y suciedad en las calles. Este es un punto en el cual hay coincidencia entre los actores.

Frente al tema del Relleno hay coincidencia en los actores sobre el centro del problema que es el “Inadecuado manejo integral de residuos sólidos en el predio Doña Juana” y los “impactos en la calidad de vida y salud de la población aledaña por generación de vectores” (UAESP, 2021, pág. 53). Hay consciencia de la poca vida útil que le queda al Relleno Sanitario y se manifiesta en las actas la intención de pensar en un cierre progresivo del Relleno. Hay una nota al pie de página con esta aclaración:

“La visión de la Unidad no es ampliar la vida útil del Predio Doña Juana, si no, el cierre progresivo de la modalidad del RS. Garantizar la prestación del servicio al tránsito al aprovechamiento. Avanzar con los proyectos piloto que nos van a permitir progresar en la migración para el cierre del RSDJ” (UAESP, 2020, pág. 54).

Sin embargo, no queda claro cuáles son las acciones concretas para llevar a cabo esta intención. Es muy vaga la posición de la alcaldía al respecto de cómo se realizará esta transición, en qué fechas, con qué alianzas, cuáles son los planes alternativos. La sensación que ha quedado siempre al respecto del Relleno Sanitario Doña Juana es de dilatación y aplazamiento en la toma de decisiones.

C) Modelo Económico

Por último, con respecto al modelo económico, encontramos que no hay un cuestionamiento al modelo macro de gestión de basuras como tal, sino unas apreciaciones sobre cómo ha funcionado el modelo hasta la fecha en que se realizaron las mesas de trabajo, año 2020. Se cuestiona fuertemente la carencia de un modelo financiero que proyecte la economía circular del reciclaje. Actualmente el modelo privilegia el pago por basura no reciclada, y aún peor, no tiene en cuenta las distintas tipologías de materiales reciclables y orgánicos, con su respectivo tratamiento. En palabras de la representante del sector industrial:

La no existencia de un modelo financiero que permita establecer el soporte presupuestal para la adecuación de un sistema lineal a uno circular donde se pueda lograr la articulación de aprovechable para este componente, dado que hay variabilidad en las mezclas que se pueden hacer por tipologías y características intrínsecas de los materiales y de acuerdo con las posibilidades existentes de ciclabilidad, a saber, fijadores de nitrógeno, compostaje, etc. La inexistencia de un inventario de las distintas tipologías de orgánicos para diseñar el sistema de recolección. (UAESP, 2020, pág. 44)

Hay un cuestionamiento sobre el reconocimiento económico de la labor del reciclador de oficio, sobre la cadena de valor de los materiales que se recogen, sobre el desconocimiento de las verdaderas dimensiones del mercado de basuras urbanas en la ciudad; pero en última instancia, no hay ninguna acción tendiente a cambiar esta situación.

7.2 LA ARENA PÚBLICA Y LO COMÚN EN DISPUTA

Tanto para Gusfield (2014), como para Cefai (2017), la institucionalización del problema público es de central importancia. Ello significa que el problema público pasa por un periodo de disputa, investigación, debate, ajuste, fricción y lucha de narrativas; y poco a poco va adquiriendo forma propia, unos límites que le permiten un reconocimiento público. Ello, por supuesto, señala una de las características centrales de un problema público: el hecho de ser reconocido por otros públicos más allá de los actores directamente implicados.

Pero, queremos poner en perspectiva esta idea de la institucionalización pues como lo discutimos en el capítulo cinco, esta determinación de los problemas públicos puede resultar contraproducente en el sentido de que puede derivar en un estancamiento del problema público y en una perpetuación del mismo. La indeterminación (ALEXANDER & SANCHEZ, 2019) como potencia es fundamental en la dinámica del problema público, pues permite confrontar versiones, permite ver hechos de manera distinta, permite visibilizar nuevos actores, permite ver soluciones donde antes no las había.

En ambos periodos de gobierno, hubo un desplazamiento de versiones sobre los problemas públicos mencionados; por supuesto, no todos los problemas tuvieron el mismo nivel de movilidad. Por ejemplo, el problema P1 -Débil integración del reciclador al sistema de aseo- en comparación con el problema P6 -Desborde del Relleno Sanitario Doña Juana- presenta mayor movilidad tanto en las versiones como en la toma de decisiones políticas para dignificar la labor del reciclador de oficio en el sistema de aseo de la ciudad. En este caso, en el problema P1 se han movilizado más versiones, más disputas políticas, y también, más soluciones parciales; aunque no se da por solucionado el problema totalmente, han existido unos avances importantes frente a la inclusión de la población recicladora, agenciada por ellos mismos.

En el caso del problema P6, de Doña Juana, persiste una versión estancada del problema desde las entidades públicas y privadas, a pesar de las denuncias y demandas de la población afectada. En el problema de Doña Juana no hay una dinamización tan alta de las versiones del problema público, ni unas implicaciones en la experiencia cotidiana del grueso de la población bogotana.

La institucionalidad está representada en la alcaldía mayor de la ciudad, pero no por ello, la trayectoria o definición del problema público se limita a la acción del

Estado. La experiencia, e iniciativas ciudadanas demuestran que la dinamización de los problemas públicos no depende exclusivamente de las voces con mayor circulación, sino dependen del impacto en la experiencia cotidiana de sus públicos. Al respecto, una de las exfuncionarias de la UAESP nos cuenta sobre las iniciativas ciudadanas alrededor de la gestión de residuos sólidos en Bogotá:

Sí muchos, a ver yo empiezo de Sur a Norte, en Altos de la Estancia había un proceso, ahora no solamente la comprometía la UAESP, sino esto era toda la dinámica digamos de la participación, como el modelo de ciudad que estamos teniendo. (...) Estaba más un poco más para acá, la experiencia de los Mochuelos, en donde la organización de recicladores SINEAMBORE y los tres barrios que quedan en esa zona del Mochuelo, empezaron a plantear la recolección selectiva de material orgánico, eso existe eso está ahí y digamos que ahí sí se alcanzó a hacer una prueba piloto y bueno en los orgánicos algo se avanzó.

Más acá hacia al borde oriental estaba el ecobarrio, esto es en la localidad de San Cristóbal, ahí se estaba haciendo con la Secretaría del Hábitat un ecobarrio en donde tenían el proceso de aprovechamiento de aguas lluvias, producción de huertas de alimentos con huertas orgánicas, aprovechamiento los recicladores recogían el material aprovechable seco y la empresa de aseo recogía pues el resto, lo que ya no se podía aprovechar y el orgánico ellos lo iban a aprovechar ahí en las mismas huertas, ese proceso también estaba muy avanzado, yo creo que eso debe existir todavía y había además un proyecto de paneles solares, energía renovable en ese mismo barrio que iba a calentar los calentadores del agua de las personas que viven ahí porque es zona es una zona muy fría.

Sí toda esa red ciudadana por el reciclaje nadie la ha armado, ni la administración tampoco la ha armado. Hoy está muy de moda las Pacas Silva, pero eso es más bien reciente, eso en nuestro momento no estaba (Entrevista, Código 01RQ).

En los testimonios recolectados, escuchamos la experiencia de cuatro organizaciones ciudadanas que están autogestionando soluciones frente al problema del aprovechamiento de los residuos sólidos: Bazero, Ploggin Colombia, Huertas del barrio El Regalo y Asamblea Sur. Adicionalmente, escuchamos a dos organizaciones de recicladores de oficio: ARUB y Sineambore. Sin embargo, en el planteamiento inicial del trabajo de campo habíamos planteado entrevistar solamente a una organización de recicladores de oficio: ARUB; y a dos organizaciones ciudadanas para escuchar sus versiones sobre los problemas públicos: Asamblea Sur, y a la organización Bazero. Estos testimonios fueron claves para tener una comprensión amplia y diversificada de los problemas públicos, pues las entrevistas nos otorgaron visiones críticas que incluimos en la descripción de los problemas en el capítulo seis.

El número de entrevistas aumentó más allá de lo que fue planeado inicialmente porque a lo largo del trabajo de campo, e inclusive, ya en el periodo de escritura de la tesis, felizmente recibí una serie de invitaciones por parte de colegas y amigos que conocían el tema de mi tesis doctoral y me invitaron a escuchar a varios líderes.

Escuché con atención los testimonios e historias de las organizaciones. Si bien, el foco de esta pesquisa no era analizar la trayectoria de las iniciativas ciudadanas que han puesto en marcha soluciones a los problemas planteados, sí lo era el ejercicio del debate público, por lo cual considero pertinente señalar la reflexión alrededor de la experiencia ciudadana en la gestión de residuos sólidos a través de un ejemplo.

Conocí una de las dos organizaciones de recicladores de oficio a través de un ejercicio de observación directa. Se trata de la experiencia del colectivo SINEAMBORE, que se sitúa en los terrenos aledaños al Relleno Sanitario Doña Juana, en la localidad de Ciudad Bolívar.

Esta es una iniciativa liderada por recicladores de oficio de Ciudad Bolívar, constituida desde el año 2009 con las rutas fuertes, y desde el año 2013 como organización formalmente constituida. Su propósito nació con la idea de aprovechar y dar tratamiento a desechos orgánicos, uno de los materiales de más difícil procesamiento en la ciudad. La organización logró un reconocimiento institucional, al ser la única experiencia comunitaria que maneja grandes volúmenes de reciclaje de material orgánico en la ciudad. Nació con el propósito de:

crear sinergias por el bien común de recuperar los residuos orgánicos de Bogotá, y como un laboratorio social dada la mirada institucional tan fuerte que atraen proyectos sociales y de investigación inmediatistas a corto plazo en esta zona de la ciudad. (Entrevista, Código 11SO).

Después de distintos escenarios de disputa y negociación con la UAESP, lograron asegurar la financiación para construir la bodega de procesamiento de residuos orgánicos, un vivero aledaño como un ejercicio de soberanía alimentaria, y un espacio para reservar las pacas digestoras, que son otro método alternativo para aprovechamiento de residuos orgánicos. La UAESP ha entregado alguna maquinaria básica para procesar el material, pero los términos de la negociación no han sido sencillos, porque los acuerdos para recibir y entregar nuevo material están en constante disputa. Toda la fuerza de trabajo es el aporte de la organización SINEAMBORE. Veamos unas fotografías que ejemplifican su acción:

Foto 2: Vivero. Sineambore



Fuente: Tomada por la autora (2022)

Foto 3: Centro de compostaje. Sineambore



Fuente: Tomada por la autora (2022)

A través de estrategias de organización comunitaria, apertura de espacios públicos para el debate sobre la gestión de residuos, visibilización de campañas educativas, invitación a caminatas por el sur de la ciudad, charlas en escenarios públicos como universidades, y participación en redes sociales; la organización se ha posicionado como un referente en las iniciativas ciudadanas sobre la gestión de residuos sólidos. Si bien, son menos conocidos para los ciudadanos de a pie. La mayoría de los bogotanos no sabe de la existencia del Relleno Sanitario, ni de las iniciativas ciudadanas que quieren disminuir su impacto.

El problema sobre el aprovechamiento de residuos orgánicos está aún vigente en la agenda política de la ciudad, y justamente por ello, iniciativas como la de Sineambore le proponen a la ciudad una mirada distinta sobre cómo abordar el problema: a pequeña escala, en volúmenes que permitan generar impactos barriales y en las localidades; no necesariamente a escalas metropolitanas. Con apropiaciones territoriales y comunitarias distintas a sentirse ajenos a la realidad de la disposición de residuos sólidos para toda una ciudad capital. Tal vez, esta manera de comprender el problema visto a una escala intermedia podría arrojar las soluciones tan demandadas sobre qué hacer con los residuos sólidos en la ciudad. Hacer un tratamiento a menor escala en muchos puntos, distribuidos a lo largo y ancho de la ciudad.

Como parte del análisis final, queremos hacer referencia a la hipótesis. Consideramos que hemos comprobado parcialmente nuestra hipótesis, planteada cuatro años atrás, cuando propusimos que cuanto más consensuado o institucionalizado sea un problema, menor capacidad tiene de incorporar la crítica de nuevos públicos. Esa emergencia y aceptación de nuevas versiones del problema depende tanto de la apertura del problema, pero también de la potencia autoorganizativa de estos nuevos públicos. En este caso, reafirmamos que para que un problema público encuentre caminos de resolución efectiva es vital la emergencia y crítica de nuevos públicos, pues la dinamización del problema permite ver nuevas soluciones y permite actuar en consonancia con esas críticas emergentes.

Ahora bien, decimos que hemos comprobado parcialmente la hipótesis porque en aquel momento planteamos que los problemas públicos sobre la gestión de residuos eran muy inflexibles y priorizaban versiones hegemónicas de la situación.

Esto es parcialmente correcto, pues hemos comprobado que unos problemas son más dinámicos que otros. De hecho, constatamos que hay problemas con procesos muy variables, inclusión de nuevos actores, emergencia de nuevas versiones, planteamiento de nuevas soluciones, visibilización de una nueva agenda política, entre otros.

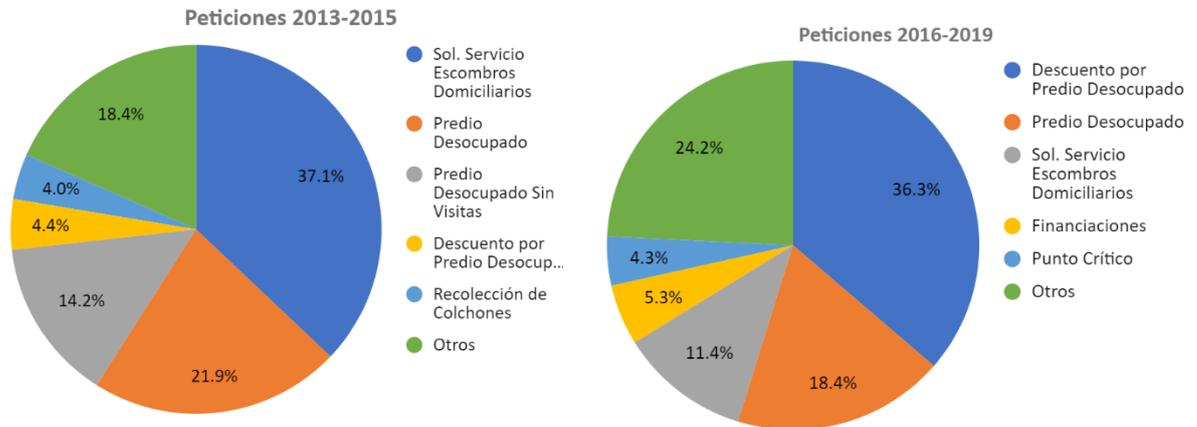
Esta comprobación parcial de la hipótesis nos ha permitido ver, también, que la estructura de los problemas públicos no tiene trayectorias lineales o límites completamente determinados. En este punto, la explicación de la experiencia pública que nos ofrece la mirada pragmatista de los problemas públicos es fundamental (CEFAÏ, 2017) (DEWEY, 2004) (WARNER, 2012). El problema público necesita de una apertura de versiones cuya fuente es la experiencia de sus públicos (WARNER, 2012) (RABOTNIKOF, 2008). Pensar ¿cómo este problema afecta la experiencia cotidiana de los públicos? ¿cómo se expresa en las acciones diarias de los actores implicados? nos permite ver de una manera más integral la constitución y trayectoria del problema público.

Las denuncias y demandas presentadas por la ciudadanía ante la alcaldía en los dos periodos mencionados tuvieron algunas variaciones. El sistema de Peticiones, Quejas, Reclamos y Solicitudes -PQRS- consultado en el periodo de tiempo seleccionado nos arrojó unas estadísticas sobre estos cambios. Con respecto a las peticiones, durante el gobierno de Petro, de un total de 367.967, la mayoría se concentró en el tema de retiro de escombros o materiales de construcción. Durante el gobierno de Peñalosa en cambio, de 139.989, la mayoría de las peticiones se concentraron en solicitar descuento por predio desocupado.

Las quejas también presentaron una variación en ambos periodos. Durante el gobierno de Petro, de un global de 13.753 quejas, el 24.5% era por problemas de barrido y limpieza en las calles; mientras que en el gobierno de Peñalosa, de 2.383 quejas, el 32.6% reclamaba un buen comportamiento de los operadores de recolección de basuras en sus barrios.

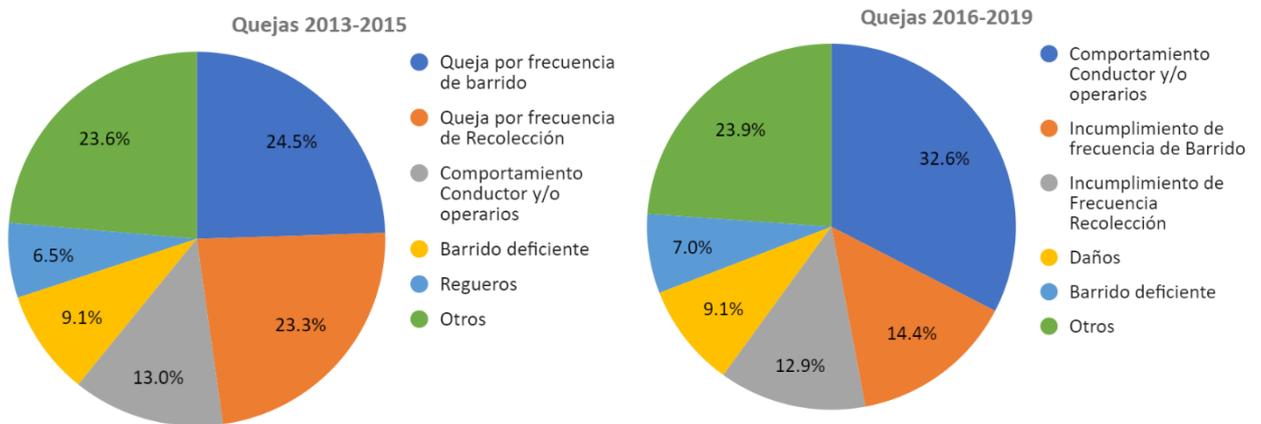
Veamos estos dos primeros grupos de gráficas:

Gráfica 2: Peticiones periodo Petro y Peñalosa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos UAESP

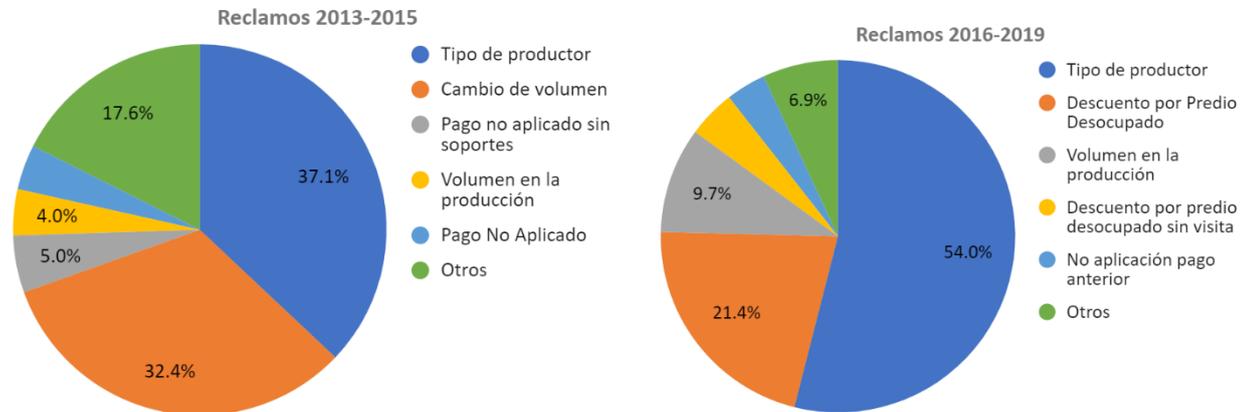
Gráfica 3: Quejas periodo Petro y Peñalosa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos UAESP

Con respecto a los reclamos y solicitudes, sí hay una continuidad en los temas de las demandas, con variación en los porcentajes. En el gobierno de Petro, de 55.632 reclamos, el 37.1% demandaba una reasignación en el tipo de producción de basura (doméstica, comercial o industrial); en el gobierno de Peñalosa este tema se mantuvo en el primer lugar con un 54% de los 73.582 reclamos. En los demás temas sí hubo variaciones. (Ver gráfica 4)

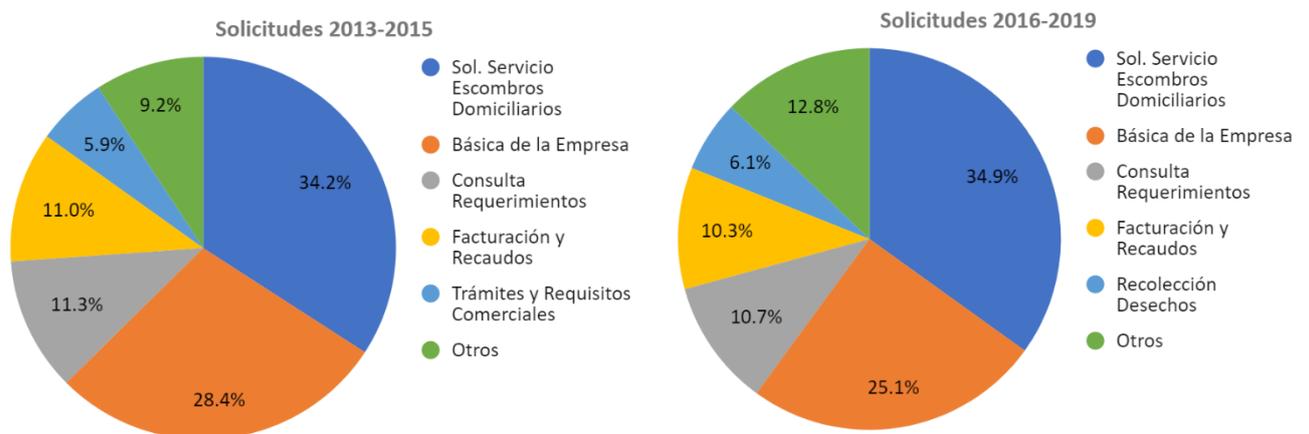
Gráfica 4: Reclamos periodo Petro y Peñalosa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos UAESP

Finalmente, con el tema de las solicitudes tanto en el gobierno de Petro, como en el de Peñalosa, la mayoría de ellas se concentró en la solicitud de retiro de basuras de construcción, o escombros de las unidades residenciales con un 34% respectivamente (Ver gráfica 5).

Gráfica 5: Solicitudes periodo Petro y Peñalosa



Fuente: Elaboración propia a partir de datos UAESP

Con estos datos, queremos señalar que las denuncias y críticas emergentes de los públicos en cuestión no son estáticas en el tiempo. Ni en temas básicos, ni en temas complejos. De hecho, nos atrevemos a afirmar que ningún problema público es básico, pues cada problema implica una complejidad intrínseca. La basura pareciera ser un tema de elemental abordaje: es una situación técnica donde se demanda que desaparezca rápidamente de las viviendas y de las calles; pero resulta mucho más complejo de lo que parece a primera vista. Las demandas ciudadanas apelan por resoluciones técnicas, por precios justos, por cumplimiento en la función del servicio público de aseo en la ciudad, entre otras.

Muchas de estas demandas no tienen eco en la acción pública desde la institucionalidad, como ya lo hemos visto, por ejemplo, reiteradamente se ha solicitado una redistribución en la tarifa de aseo que equilibre mejor los precios pagados a los recicladores de oficio. También se ha solicitado reiteradamente la implementación de nuevas tecnologías que permitan la clausura definitiva del Relleno Sanitario de Doña Juana; o se ha demandado una infraestructura urbana que favorezca la práctica del reciclaje en vez de la acumulación y enterramiento de las basuras.

Hemos comprobado cómo estas problemáticas no han encontrado respuestas desde la institucionalidad de la alcaldía. Pero no por ello, los problemas han perdido vigencia, validez o pertinencia. Hay problemas que son más renombrados que otros, como vimos en el capítulo seis, el problema más reiterado desde la prensa de amplia circulación es la falta de capacidad institucional para hacer frente a los distintos problemas denunciados. Pero entendemos que esto no es sinónimo de que hay problemas más importantes que otros porque tienen mayor resonancia en los medios de amplia circulación (BOBBIO, MELÉ, & UGALDE, 2017).

La relevancia de un problema público en la arena de discusión cobra significado por el impacto que tiene en la experiencia cotidiana de sus públicos (CEFAÏ, 2017a). Comprobamos cómo la acción ciudadana no se limita a si la Alcaldía resuelve o no los problemas denunciados. Hay un amplio margen de acción, de autoorganización civil en búsqueda de la resolución de estos problemas, como comprobamos en los testimonios de las entrevistas.

8. CONCLUSIONES

Esta Tesis de Doctorado tuvo por propósito analizar las trayectorias de los problemas públicos sobre la gestión de las basuras urbanas en Bogotá, Colombia. El objetivo general consistió en analizar la emergencia y trayectorias de los problemas públicos en torno a la gestión de las basuras urbanas en esta ciudad, durante su historia reciente. El periodo seleccionado fue durante el gobierno de las dos últimas alcaldías: 2012-2015 de Gustavo Petro, y 2016-2019 de Enrique Peñalosa. Sociológicamente hablando, la investigación procuró explicar cómo se dinamizan las experiencias de los públicos involucrados, y a su vez, el impacto de esta dinámica en el desarrollo del problema sobre qué hacer con los residuos sólidos en la ciudad de Bogotá. El problema público se transforma, y en su camino transforma también a los públicos (CEFAÏ, 2017a); ese es el énfasis que se siguió en esta investigación: el de analizar su mutua influencia y constitución.

La hipótesis planteada mencionó que, cuanto más consolidado, más institucionalizado, o más consensuado sea un problema público, menos capacidad tiene de incorporar o reflejar la crítica emergente de quienes viven dicho problema en su vida cotidiana. La garantía en la diversidad de nuevos públicos, sin embargo, no está dada por la apertura o garantía en los espacios de participación en la esfera pública, sino en la potencia autoorganizativa de nuevos públicos que presten atención y permitan la circulación de estos nuevos discursos.

Así, teniendo presente estos propósitos y esta hipótesis, la investigación se basó en el análisis documental y en la realización de entrevistas a profundidad. Se sistematizaron documentos oficiales, prensa nacional, prensa local, y las peticiones de los ciudadanos en el periodo mencionado.

En la revisión de la literatura concluimos que los antecedentes de la sociología fueron muy pertinentes para pensar nuestra materialidad desde la naturaleza, y desde los entornos artificiales que hemos creado los seres humanos. Ahora, la naturaleza no es un ente externo, ajeno, diferente, o sujeto al control humano (LATOUR, 2013), sino la lectura científica se hace partícipe de esta naturaleza. La sociología ambiental, la sociología urbana y la ecología nos han hecho interrogarnos por las relaciones que emprendemos entre humanos, entre seres de otras especies, situados en un entorno, en constante creación colectiva, y en análisis sobre las repercusiones que estas acciones acarrearán en nuestras relaciones sociales.

Consideramos que faltan investigaciones que planteen la gestión de basuras urbanas como un problema público desde el lente pragmatista. Desde un punto de vista técnico o jurídico hay una vasta literatura, pero desde el punto de vista sociológico falta robustez para pensar la gestión de residuos sólidos como un problema público. La basura es un objeto reciente de observación e investigación en las ciencias sociales; pero los elementos a través de los cuales la abordamos sí tienen una trayectoria mayor, que se han nutrido de las raíces teóricas de la sociología. Son éstos, artefactos antropológicos, situados cultural y económicamente; vinculados a las decisiones de poder de los colectivos, atados a jerarquías sobre lo que se mantiene y se desecha; la gobernanza de la gestión como producto y como disputas sociopolíticas.

Acogimos la flexibilidad y amplitud del concepto “basura”, justamente porque nos interesa conocer su maleabilidad y adaptabilidad con los actores sociales contemplados en la metodología; si bien, decidimos limitar el concepto en términos materiales y nos acogimos a la categoría “basura urbana”.

Recordemos que los problemas públicos, según el lente pragmatista (BOLTANSKI L. , 2009) (CEFAÏ, 2014) (DEWEY, 2004) (GUSFIELD, 2014), son representaciones de experiencias colectivas que enuncian perturbaciones sobre la forma en que estos colectivos se relacionan tanto interna, como externamente con su ambiente y con otros sujetos sociales. Esta definición está orientada por la propuesta de la sociología pragmática. Así, pues la enunciación de un problema público no se hace porque éste parezca “obvio”, o porque se impone una versión del problema de un público hacia otro público. La definición del problema ocurre porque la experiencia es la variable principal en enunciación de esta situación perturbadora.

El análisis documental y de las entrevistas dio como resultado la emergencia de ocho problemas públicos sobre la gestión de residuos sólidos en Bogotá agrupados en tres categorías de la siguiente manera. En la primera categoría “Participación de públicos” se encontraron tres problemas: débil integración del reciclador de oficio, falta de cultura ciudadana, y falta de capacidad institucional. En la segunda categoría “Contexto urbano ambiental”, se encontraron otros tres problemas: contaminación urbana, superficial integración del reciclaje, y el desborde del Relleno Sanitario Doña Juana. Finalmente en la categoría “Modelo económico” se hallaron dos problemas más: monopolización del mercado de residuos sólidos, y dificultades en las alianzas público – privadas. En la definición de estos problemas tomamos en consideración

que los públicos involucrados tuviesen una repercusión en su vida cotidiana o diaria. Bien sea las organizaciones civiles, la población recicladora, los funcionarios públicos o las clases políticas.

Para comprobar la lectura de estos problemas públicos, se verificó que la mutua transformación ocurre en la trayectoria del problema y de sus públicos. La evidencia de estos tránsitos se pudo identificar en la experiencia de los participantes; es decir, en el sentir, en el juzgar y en el actuar de los participantes. Aunque al principio, en nuestra hipótesis planteamos que todos los problemas públicos sobre la gestión de los residuos sólidos son poco dinámicos, o más bien, muy estáticos; comprobamos que los públicos y sus versiones tienen distintos ritmos de comportamientos. No todos son estáticos. Los problemas más dinámicos son los relacionados con la integración del reciclaje y de la población recicladora al sistema de aseo de Bogotá. Logramos documentar distintos cambios tanto de sus públicos, como del problema en sí. Los recicladores han conquistado poco a poco la garantía de algunos derechos, si bien no se ha resuelto integralmente el problema, las variaciones dentro de la configuración del problema sí han sido significativas.

El problema menos dinámico, o más estático, es el problema del Relleno Sanitario Doña Juana, porque a pesar de los distintos episodios de crisis documentados, inclusive desde antes del gobierno Petro, la situación no ha variado mucho. Al contrario, se ha agudizado el problema ambiental alrededor del RSDJ. Es un problema invisible a la mayoría de los ciudadanos, y es el problema con menor circulación entre los habitantes de Bogotá.

Si bien, la institucionalización es un evento crucial en el posicionamiento de los problemas públicos, ésta no necesariamente pasa por una legitimación desde el Estado. Reiteramos que sí son fundamentales las implicaciones del problema en la vida práctica de sus públicos. Esta dinámica de problematización y publicidad abre escenas performáticas y argumentativas delante de distintos auditorios. Por ello, consideramos que la indeterminación como potencia es crucial para dinamizar el problema (ALEXANDER & SANCHEZ, 2019). Una completa determinación del problema podría no ser benéfica en términos de buscar nuevas maneras de ver el problema, y por ende, de solucionar el mismo. Para ello, el testimonio de la organización de recicladores SINEAMBORE ofreció una mirada alternativa al tratamiento de los residuos orgánicos, al hacerlo a menor escala, funcional y con apropiación territorial.

Por otro lado, la arena pública es el escenario donde ocurre esta dinámica de emergencia, transformación, visibilización y consolidación de los problemas públicos. La arena no es un campo de competición, ni de confrontación de jerarquías. Teóricamente la arena nos permite ver que la capacidad autoorganizativa de los públicos puede posicionar cualquier tema, cualquier problema, cualquier solución, cualquier iniciativa. Se desmonta la idea de la esfera pública como ágora, como campo con posiciones preestablecidas, o como escenario de retórica argumentativa. Más bien, se logra reivindicar lo público en el sentido del bien común (RABOTNIKOF, 2008) (OSTROM, 2015).

Como análisis de la arena pública concluimos que la constitución del problema público no es estática en el tiempo, ni la constitución de sus actores. La dinámica del problema depende de la capacidad de alterar la experiencia cotidiana de los públicos involucrados. De hecho esta variable es más importante que la propaganda o publicidad que se tenga del problema. Un problema puede ser ampliamente visibilizado, pero no por ello es clara su resolución, o se garantiza la intervención de las autoridades convocadas en el problema.

La prospectiva de los problemas públicos, o mejor, la previsión de soluciones frente a la gestión de basuras urbanas en Bogotá está altamente vinculada a las prácticas cotidianas que los habitantes han empezado a tramitar localmente, en sus barrios. Como agenda de investigación futura podemos empezar a pensar en las “soluciones públicas”, de las cuales, logramos identificar varias iniciativas ciudadanas que abogan por soluciones agenciadas desde lo micro a lo macro. Soluciones que no provienen directamente desde el Estado o desde el mercado (OSTROM, 2015), sino desde pensar la gestión de las basuras urbanas como un problema global con soluciones locales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, J., & PREMEBIDA, A. (2014). Histórico, relevância e explorações ontológicas da questão ambiental. *Sociologias*, 16(35), 14-33.
- ACOPLÁSTICOS. (2022). *Encuesta de precios del mercado de Reciclaje en Colombia*. Bogotá. Obtenido de https://www.plastic.org/files/encuesta_2022febrero_precios_de_reciclaje.pdf
- AGUIAR, F. (1991). La lógica de la cooperación. En F. AGUIAR, *Intereses individuales y Acción Colectiva*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- AGUILAR, L. (2000). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.
- ALCALDIA DE TEUSAQUILLO. (Marzo de 2015). *Teusaquillo*. Obtenido de <http://www.teusaquillo.gov.co/mi-localidad/mapas>:
- ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ. (2012). *Aportes para la construcción la política Basura Cero. Bogotá Humana*. Bogotá: Subdirección Imprenta Distrital.
- ALEXANDER, C., & SANCHEZ, A. (2019). Introduction: The values of indeterminacy. En C. ALEXANDER, & A. (. SANCHEZ, *Indeterminacy: Waste, Value, and the Imagination* (págs. 1-30). Nueva York: Berghahn Books.
- BARRETO, J. D. (27 de Septiembre de 2017). Doña Juana: 20 años de una tragedia que no se supera. *El Espectador*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/dona-juana-20-anos-de-una-tragedia-que-no-se-supera-articulo-715126>
- BECK, U. (1992). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BERGER, P., & LUCKMANN, T. (2011). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires.: Amorrortu Editores. .
- BOBBIO, L., MELÉ, P., & UGALDE, V. (. (2017). *Conflictos y concertación. La gestión de los residuos en México, Italia y Francia*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- BOGOTÁ (a), R. (10 de Octubre de 2016). La mayoría de comparendos ambientales en Bogotá son por tirar basura. *El Espectador*.
- BOGOTÁ. (26 de Octubre de 2016). La mayoría de comparendos ambientales en Bogotá son por tirar basura. *Diario El Espectador*.
- Bogotá. (3 de Abril de 2019). Las condiciones que exigen los recicladores de Bogotá. *Diario El Espectador*.

- BOGOTÁ, R. (31 de Agosto de 2016). Freno a la contaminación del río Tunjuelito en Bogotá. *El Espectador*.
- BOLTANSKI, L. (1990). *El Amor y la Justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- BOLTANSKI, L. (2009). *De la crítica. Compendio de sociología de la emancipación*. Madrid: AKAL.
- BOLTANSKI, L. (2016). *La condición fetal. Una sociología del engendramiento y del aborto*. Madrid: Ediciones Akal.
- BRENNER, N. &.-3.-1. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19(2-3), 151-182.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. (2012). Após A Neoliberalização? *Cadernos Metrôpoles.*, 14(27), 15-39.
- BUTTEL, F. (2002). Has environmental sociology arrived? *Organization and Environmental*, 15(1), 42-54.
- CÁMARA DE COMERCIO. (Junio de 2022). *Cámara de Comercio de Bogotá*. Obtenido de <http://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/HTML/upzmapa.html>
- CANTILLO, D. (22 de Diciembre de 2012). Recolección de basuras, ¿qué salió mal? *Diario El Espectador*.
- CASAR, M., & MALDONADO, C. (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. En M. CASAR, & C. E. MALDONADO, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLS, M. (1998). El Reverdecimiento del Yo: El Movimiento Ecologista. En M. CASTELLS, *La Era de la Información. Vol. 2: el Poder de la Identidad*. Madrid: Alianza.
- CASTELLS, M. B. (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*,. Madrid: Taurus.
- CEFAÏ, D. (2014). Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield. . En J. Gusfield, *La Cultura de los Problemas Públicos*, . Buenos Aires.: Siglo XXI Editores, .
- CEFAÏ, D. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte I). *Novos Estudos. CEBRAP*, 36(1), 187-213.
- CEFAÏ, D. (2017a). Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos Estudos CEBRAP*, 36(1), 187-213.

- CERRILLO, J. A. (2010). Medición de la conciencia ambiental: Una revisión crítica de la obra de Riley E. Dunlap. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*.
- CHESNAIS, F. (2002). A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *Economia e Sociedade, Campinas*, 11(1), 1-44.
- COBB, R., ROSS, J. K., & ROSS, M. (1976). Agenda Building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- CONCEJO DE BOGOTÁ. (2019). *PROYECTO DE ACUERDO N° 394*. Bogotá: Documento en línea. Obtenido de https://www.andi.com.co/Uploads/Bogota-Concejo-PA-2019-N394_20191113.pdf
- CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C. (2012). *Acuerdo 515*. Bogotá.
- DANE. (2017). *Encuesta Multipropósito*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- DANE. (Noviembre de 2018). *Estimaciones y Proyecciones de Población 1985- 2020*. Obtenido de <https://geoportal.dane.gov.co/?estimaciones-proyecciones>
- DANE. (Septiembre de 2022). *Bogotá, indicadores demográficos*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/ITMoDto2005_2020/Bogota.xls
- DANTE, A. (2012). Arqueología, Basura y Duelo: El Deber de Conmemorar. In *Memoriam, Bill L. Rathje (1945-2012)*. *Complutum*, 23(1), 221-252.
- DE ZUBIRÍA, S. (2005). La vida pública: arquetipo de nuestra actualidad. En I. Abello, *Hacer visible lo visible: lo privado y lo público* (págs. 233-260). Bogotá: Uniandes.
- DESCOLA, P. (2011). Más allá de la naturaleza y de la cultura. En L. MARTINEZ, *Cultura y Naturaleza*. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá.
- DEWEY, J. (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Ediciones Morata.
- DINERO. (31 de Agosto de 2017). Colombia genera 12 millones de toneladas de basura y solo recicla el 17%. *DINERO*. Obtenido de <http://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/cuanta-basura-genera-colombia-y-cuanta-recicla/249270>
- DOUGLAS, M. (1973). *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- DOUGLAS, M. (1996). *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza Universidad .

- DUNLAP, R. (1997). Evolución de la sociología del medio ambiente: breve historia y valoración de la experiencia estadounidense. En M. W. REDCLIFT, *Sociología del Medioambiente. Una perspectiva internacional*. Madrid: Mc Graw Hill.
- DUNCAN, O. (1961). From social system to ecosystem. *Sociological Inquiry*, 31, 140-149.
- DUNLAP, R. E., DILLMAN, D. A., & VAN LIERE, K. D. (1978). Evidence of Decline in Public Concern with Environmental Quality: A Reply. *Rural Sociology*, 44(1), 204-212.
- DURKHEIM, E. (1986). *Las reglas del método sociológico*. México.: Fondo de Cultura Económica.
- EL ORDEN MUNDIAL. (Abril de 2022). *El Orden Mundial*. Obtenido de <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/red-urbana-colombia/>
- EL ESPECTADOR. (Agosto de 2017). La lucha campesina por acabar con el relleno Doña Juana. *EL ESPECTADOR*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/la-lucha-campesina-por-acabar-con-el-relleno-dona-juana-articulo-708263>
- FAJARDO, F., & AGUIRRE, J. (2020). El proyecto Flora de Bogotá y su importancia para la ciudad. *Revista Pérez Arbelaezia*, 21(1), 5-16.
- FLEIGSTEIN, N. (1999). *Fields, power and social skill: a critical analysis of the new institutionalisms. Working Paper Series*. Center for Culture, Organizations and Politics of the Institute for Research on Labor and Employment, UC Berkeley.
- FLIGSTEIN, N. (2007). Habilidad social e a teoria dos campos. *Fórum*, 47(2), 61-80.
- FRASER, N. (1999). Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente (Tema central). *Ecuador Debate. Opinión pública*.(46), 139-174.
- FREUDENBURG, W. (2001). Risk, responsibility and recreancy. En G. BOHM, *Research in social Problems and Public Policy. Vol. 9: Enviromental Risks: Perception, Evaluation and Management:* (págs. 87-108). London.
- GARCIA, C. (Diciembre de 2017). El material eterno que volvimos desechable. . *Semana Sostenible*.
- GILLE, Z., & LEPAWSKY, J. (. (2022). *The Routledge Handbook of Waste Studies*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- GUBER, R. (2011). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- GUSFIELD, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- GUSFIELD, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- HABERMAS, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. . Barcelona: G. Gili.
- HARVEY, D. (2005). *A produção social do espaço*. . São Paulo: Annablume. .
- HANNIGAN, J. (2009). *Sociologia Ambiental*. Rio De Janeiro: Vozes.
- Judicial, S. (6 de febrero de 2013). No hay avances en la inclusión de recicladores en nuevo modelo de aseo. *Diario El Espectador*.
- LAMY, B. (2006). Sociología urbana o sociología de lo urbano. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 21(1), 211-225.
- LATOUR, B. (2013). *Políticas de la naturaleza. Por una democracia de las ciencias*. RBA. Barcelona: Libros.
- LEFEBVRE, H. (1974). La producción del espacio. *Papers: Revisa de sociología*(3), 219-229.
- LEÓN, M. (5 de Febrero de 2018). *Diario El Tiempo*.
- LEYVA, S., & OLAYA, A. (. (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas*. Medellín: Editorial EAFIT.
- LIBOIRON, M., & LEPAWSKY, J. (2022). *Discard studies : wasting, systems, and power*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- MALDONADO, C. (2009). Complejidad de los sistemas sociales: un reto para las ciencias sociales. *Cinta moebio*(36), 146-157.
- MALDONADO, J. (22 de diciembre de 2012). ¿Riqueza o desecho? *Diario El Espectador*.
- MARIN, A., & RUIZ, Y. (28 de Septiembre de 2017). Con reciclaje, en dos años Bogotá podría comprar a Neymar.
- MARTINEZ, E. (1999). Introducción. En R. PARK, *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- MATTEDI, M. (2003). Dilemas da abordagem sociológica da problemática ambiental: considerações epistemológica, metodológica e normativa sobre a guinada ambiental na sociologia. . En *XXIV encontro Latinoamericano de Sociología. Anais*. Arequipa, Perú. .

- MARX, C. (2001). *El Capital. Crítica de la Economía Política* (Tercera Edición en español ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- MONTENEGRO, M., & CHAVEZ, M. (2015). Usos y Sentidos Contemporáneos de lo Público. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1).
- MINISTERIO DE VIVIENDA. (2014). *RESOLUCIÓN 754 DE 2014. Por la cual se adopta la metodología para la formulación, implementación, evaluación, seguimiento, control y actualización de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos*. Bogotá. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64163>
- MOLANO, F. (2019). *Las políticas de la basura en Bogotá. Estado, ciudadanía y derecho a la ciudad en la segunda mitad del siglo XX*. Bogotá: UniAndes. Recuperado el Septiembre de 2022, de <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/41327>
- MONTES, C. (2018). *Estudio de los residuos sólidos en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MURPHY, J. (1994). *Rationality and Nature: A Sociological Inquiry into a Changing Relationship*. Westview Press.
- ONU . (1992). *Agenda 21*. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter21.htm>.
- ORTIZ, E. (2019). *Relatos de sufrimiento ambiental: el caso de Doña Juana*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- OSTROM, E. (2015). *El gobierno de los bienes comunes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PARDO, M. (. (1999). *Sociología y Medio Ambiente: Estado de la Cuestión*. Madrid.
- PARK, R. (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- PARK, R., & BURGUESS, E. (1921). *Introduction to the Science of Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- PULZO. (Abril de 2018). *Portal Pulzo*. Obtenido de <https://www.pulzo.com/nacion/nuevo-esquema-recoleccion-basuras-bogota-PP415684>
- RABOTNIKOF, N. (2008). Lo público hoy: lugares, lógicas y expectativas. *ICONOS. Revista de Ciencias Sociales*(32), 37-48.
- RATHJE, W., & MURPHY, C. (2001). *Rubbish!: The Archaeology of Garbage*. . Tucson: The University of Arizona Press.

- REPÚBLICA, L. (2015). Por la crisis de Doña Juana, se reabre debate por otro relleno sanitario. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/por-la-crisis-de-dona-juana-se-reabre-debate-por-otro-relleno-sanitario-2280216>.
- ROMERO, M. (7 de Enero de 2013). *Razón Pública*. Obtenido de Las basuras como política: del dicho al hecho: <https://razonpublica.com/las-basuras-como-politica-del-dicho-al-hecho/>
- ROSAS, P. (2019). La Construcción del Problema de Políticas Públicas: representación, causalidad y racionalidad. *Revista Nota al Pie. Nueva Época.*, 1(1), 23-32.
- ROTH, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- RSS. (01 de Agosto de 2022). *Basura: qué es, definición, clasificación, manejo y ejemplos*. Obtenido de Responsabilidad Social Empresarial y Sustentabilidad: <https://responsabilidadsocial.net/basura-que-es-definicion-clasificacion-manejo-y-ejemplos/>
- SAY, A. (2019). *Manejo de la basura y su clasificación*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala. Recuperado el Agosto de 2022, de http://www.biblioteca.usac.edu.gt/EPS/07/07_1989.pdf
- SCANLAN, J. (2005). *On Garbage*. London: Reaktion Books Ltd.
- SCHILLAGI, C. (2011). Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 10(30), 245-266.
- SECRETARIA DE HABITAT. (2018). *Alcaldía Mayor de Bogotá*. Obtenido de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/habitat/listos-contratos-de-concesion-del-nuevo-esquema-de-aseo-para-bogota>
- UAESP. (2020). *Observaciones realizadas a los árboles de problemas y objetivos de los Programas del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos PGIRS 2020 emitidas por coordinador a través de las mesas de trabajo*. Bogotá: Material inédito.
- UAESP. (2021). *Modelo de Aprovechamiento. La basura no es basura*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ULLÁN DE LA ROSA, F. J. (2014). *Sociología Urbana: de Marx y Engels a las escuelas posmodernas*. . Madrid. : Centro de Investigaciones Sociológicas.
- UNESCO, 2. (2018). *Día internacional del Medio Ambiente*. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/es/santiago/press-room/our-stories/dia-medio-ambiente-2018/> Consultado en: noviembre, 2018.

- VALENZUELA, S. (Diciembre de 2013). El esquema de aseo por el que destituyeron a Petro. *El Espectador*.
- VAQUIRO, L. F. (2017). *Evolución de la prestación del servicio de aseo en Bogotá, producto del cambio de esquema que se presentó en el 2012*. Bogotá: Tesis de grado. Universidad Distrital Francisco José De Caldas.
- WARNER, M. (2012). *Público, públicos, contrapúblicos*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXO A. TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO

TÉRMINO DE CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE LA INVESTIGACIÓN MAYORES DE EDAD

Esta investigación corresponde a una tesis para optar al grado de Doctora en Sociología de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Título: La basura se nos volvió un problema: El caso del sistema de gestión de residuos en Bogotá, 2012-2019 Investigadora: María Carolina Martínez Rodríguez

Su participación como informante en esta etapa de la investigación es voluntaria y no remunerada. Se enfatiza en que usted debe omitir todas las preguntas que le generen cualquier restricción y malestar, adicionalmente la entrevista podrá ser interrumpida en cualquier momento y usted podrá dejar de participar también en cualquier momento. La entrevista será registrada por medio de archivo de audio (grabadora), el que se mantendrán en privacidad. Sólo la investigadora responsable y la persona encargada de la transcripción tendrán acceso a la información que usted proporcione. Los beneficios del estudio buscan contribuir con el debate sobre el análisis en la construcción, consolidación, articulación e interacción de las versiones dominantes y las versiones no hegemónicas del problema público en la gestión de residuos en la ciudad de Bogotá, durante el periodo de 2012 a 2019, a través de la emergencia, publicidad o rechazo de denuncias individuales y colectivas sobre basuras en la ciudad.

La información derivada de esta entrevista será procesada con total sigilo y privacidad y en caso de que usted lo indique, sus declaraciones serán divulgadas bajo el anonimato (o bajo un seudónimo si así usted lo desea). En dicho caso, y solamente si usted lo autoriza, se podrá mencionar la organización a la cual actualmente pertenece o en la cual se desempeña laboralmente (P.e: "Informante Alcaldía Mayor de Bogotá 1"; (Opción 1). _____

Por otro lado, si es de su interés y así usted lo consiente, se hará referencia a su trayectoria laboral y/o participación en organizaciones sociales, y se referenciarán oportunamente las citas textuales y principales ideas manifestadas a lo largo de entrevista. Si opta por la segunda opción, además, se le hará llegar la transcripción del audio de la entrevista, en formato digital, para que pueda revisarla (Opción 2). _____

En caso de tener alguna duda o consulta sobre esta etapa de la investigación, usted podrá contactarse con la investigadora. Datos de contacto:

María Carolina Martínez Rodríguez
Correo: mcmartinezr@unal.edu.co

Si usted está dispuesto a participar de esta entrevista, por favor seleccione una de las alternativas que se presentan a continuación, y firme donde corresponda:

1. Quisiera mantener el anonimato al momento de hacer referencia a la información proporcionada. ¿Desea informar el nombre de su organización o institución? _____
2. No tengo problema con que se haga referencia a mi nombre como informante y sean citadas mis declaraciones. _____

Nombre (si así lo desea): _____

Firma participante: _____

Firma de la investigadora responsable: _____

Lugar: _____ **Fecha:** _____

ANEXO B. SUMARIO DE LAS ENTREVISTAS

Tipo institución	Alcaldía Gustavo Petro 2012-2015	Alcaldía Enrique Peñalosa 2016-2019	Entrevistas planeadas	Se realizaron
Estado	UAESP. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos.		4	4
Privado	Empresa privada del servicio		2	0
	Academia		1	1
Sociedad Civil	Organización social		2	4
	Organización recicladores		2	2

ANEXO C. CUESTIONARIO ENTREVISTAS

CUESTIONARIO ENTREVISTA (A)

A1. Funcionario Entidades Públicas

1. ¿Qué cargo desempeñó? ¿Cuál fue/es su función en el cargo? ¿Cuánto tiempo lleva en el cargo?
2. ¿Cuáles fueron los principales problemas que se identificaron en esta Alcaldía referentes al sistema de recolección de basuras?
3. ¿Cómo se identificaron estos problemas?
4. ¿Hubo participación ciudadana en la identificación de estos problemas?
5. ¿Qué dificultades metodológicas se observaron en la identificación de estos problemas?
6. Una vez identificados los problemas, ¿qué estrategias se emplearon para comenzar a formular cambios o nuevos enfoques en el sistema de recolección de basura?
7. ¿Qué iniciativas de los sectores ciudadanos se tuvieron en cuenta y cuáles no en la nueva formulación? ¿Por qué?
8. ¿Cuáles fueron los puntos más difíciles de concertar en el nuevo esquema de basuras?
9. ¿Por qué no se ha implementado con éxito un modelo eficiente de reciclaje?
10. Haciendo un balance de la gestión, ¿se lograron atender las principales demandas o problemas denunciados por la ciudadanía? ¿por los recicladores y trabajadores?
11. ¿Qué necesidades no se pudieron atender? ¿qué dificultó su resolución?
12. ¿Durante su trabajo, conoció o identificó algún proceso barrial o comité ciudadano que tuviera una propuesta o trabajo alrededor de la gestión de residuos (basura)?
13. Conoce algún trabajador de aseo, experto, junta de ciudadanos o funcionario que nos pueda otorgar la entrevista.

A2. Empresas Ejecutoras del Servicio

1. ¿Qué cargo desempeñó? ¿Cuál fue/es su función en el cargo? ¿Cuánto tiempo lleva en el cargo?
2. ¿Cuáles fueron los principales problemas que se identificaron en esta Alcaldía referentes al sistema de recolección de basuras?
3. ¿Cuál fue la estrategia que diseñó la empresa para atender las solicitudes de la Alcaldía?
4. ¿Cuáles fueron las principales dificultades que enfrentó la empresa en la implementación del nuevo esquema de basuras?
5. ¿Por qué no se ha implementado con éxito un modelo eficiente de reciclaje?

6. ¿Cuáles fueron las principales quejas y demandas de los ciudadanos? ¿En qué barrios y localidades se concentraron los principales problemas de basuras de la ciudad?
7. ¿Cómo hace la empresa para recoger las demandas de los ciudadanos? ¿Tienen algún sistema de quejas y reclamos?
8. ¿Hay alguna concertación con los recicladores y trabajadores del aseo? ¿Cuáles?
9. ¿Cómo se surte el trámite de la demanda? ¿tienen un balance en la satisfacción de la atención de estas demandas?
10. ¿Qué necesidades no se pudieron atender? ¿qué dificultó su resolución?
11. ¿Durante su trabajo, conoció o identificó algún proceso barrial o comité ciudadano que tuviera una propuesta o trabajo alrededor de la gestión de residuos (basura)?
12. Conoce algún trabajador de aseo, experto, junta de ciudadanos o funcionario que nos pueda otorgar la entrevista.

A3 Profesional especialista

1. ¿En qué se desempeña actualmente? ¿Cuánto tiempo tiene de experiencia?
2. ¿Puede hacernos un breve recuento histórico de variaciones de la noción de basura en Bogotá?
3. ¿Usted considera que hay versiones distintas de los problemas entre los actores: la alcaldía, la ciudadanía, los recicladores, las empresas de aseo?
4. ¿Cuáles son las soluciones técnicas más eficientes en la recolección de basuras en las grandes ciudades?
5. ¿Cuáles son los principales problemas que afronta Bogotá en su sistema de recolección de basuras?
6. ¿Por qué no se ha implementado con éxito un modelo eficiente de reciclaje?
7. ¿Qué mejoras hay que hacer al actual sistema de recolección de basuras de la ciudad?
8. ¿Qué funciones deberían desempeñar en la recolección de basuras: La Alcaldía, los ciudadanos, los recicladores, las empresas de aseo?
9. ¿Usted participa de espacios de reflexión o de protesta por el problema de las basuras en Bogotá? ¿Cómo es su experiencia?
10. ¿Usted considera que se atienden las demandas ciudadanas con respecto al aseo y la recolección de basura?
11. ¿Durante su trabajo, conoció o identificó algún proceso barrial o comité ciudadano que tuviera una propuesta o trabajo alrededor de la gestión de residuos (basura)?
12. Conoce algún trabajador de aseo, experto, junta de ciudadanos o funcionario que nos pueda otorgar la entrevista.

A4. Organización Social

1. ¿En qué se desempeña actualmente? ¿Cuánto tiempo tiene de experiencia?
2. ¿Cuáles son los principales problemas que tiene el actual sistema de recolección de basuras? ¿De la administración anterior?
3. ¿De qué se quejan los ciudadanos con respecto al servicio de recolección de basuras?
4. ¿Usted cree que estas demandas son atendidas? ¿Por qué?
5. ¿Hay alguna concertación entre ciudadanos y la alcaldía? ¿Cuáles?
6. ¿Cambió mucho el sistema de recolección durante la administración de Petro? ¿Durante la administración de Peñalosa?
7. ¿Por qué no se ha implementado con éxito un modelo eficiente de reciclaje?
8. ¿Usted ha participado de las protestas por las crisis de basuras en Bogotá? Cuéntenos su experiencia
9. ¿Usted participa en algún grupo donde se comente el problema de las basuras?
10. ¿Cómo se construyen estos espacios? ¿quiénes participan? ¿cuáles son las propuestas?
11. ¿Qué cambios se han vivido en el barrio con la recolección de basuras durante los últimos años? P.e. uso de plásticos, uso de canecas, etc.
12. ¿Durante su trabajo, conoció o identificó algún proceso barrial o comité ciudadano que tuviera una propuesta o trabajo alrededor de la gestión de residuos (basura)?
13. Conoce algún trabajador de aseo, experto, junta de ciudadanos o funcionario que nos pueda otorgar la entrevista.