



**SECRETARÍAS DE AMBIENTE E INCLUSIÓN SOCIAL**

**Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental  
Dirección Metropolitana de Promoción de Derechos**

**INFORME TÉCNICO – LEGAL**

**Tema: Propuesta de Ordenanza que expide la “IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.**

**I. Antecedentes**

La generación incontrolada de residuos sólidos a nivel mundial, es originada por diversos factores como: crecimiento de la población, desarrollo tecnológico, consumismo, problemas en el sistema de gestión y la ausencia de aplicación de buenas prácticas ambientales por la comunidad. Todo esto se evidencia en el mal manejo de residuos por la disposición de desechos en quebradas, presencia de puntos críticos en el espacio público, quema de basura a cielo abierto en las zonas rurales y colapso de rellenos sanitarios.

Para avanzar como ciudad con un compromiso firme de acciones frente al cambio climático y hacia el revertir y reducir los impactos negativos que se originan por la generación de residuos sólidos, es necesario llevar a cabo acciones, entre las cuales se incluye la definición de políticas públicas, iniciativas ambientales y presupuestos que permitan enfrentar responsabilidades, sensibilizar y concienciar a todos los ciudadanos del DMQ sobre la importancia de acciones responsables con el ambiente, y los patrones de consumo al igual que de economía circular, e implementar medidas sencillas y prácticas cuya finalidad es promover la mejora continua de las actividades diarias en relación al uso racional de los recursos, cuidado de los recursos y del planeta, reconociendo el esfuerzo que realizan gestores ambientales, ciudadanos y ciudadanas, barrios, instituciones y empresas.

En el año 2014, la Secretaría de Ambiente desarrolló el primer estudio de “*Censo de gestores ambientales de menor escala en la ciudad de Quito*”, en donde se determinó que el 92% de los recicladores de base recolectan residuos inorgánicos potencialmente reciclables, y el 84,48% realizan esta actividad como principal forma de subsistencia.

Existe un predominio de mujeres en esta actividad, con un 68,95% de representatividad, dato similar al presentado por la Iniciativa Regional para el Reciclaje Inclusivo en el año 2015, en donde se determina que el 70% de gestores ambientales de menor escala en la ciudad de Quito son mujeres. El 81,71% de recicladores de base no alcanzan el salario básico, y solo el 9,36% está afiliado a la seguridad social. Un 15% se encuentra organizado formalmente a través de asociaciones, mostrando una tendencia mayor al promedio nacional que alcanza el 6% (IRR, 2015). Los recicladores/as de base suelen trabajar en grupos familiares y más del 86% trabajan con padres, hermanos/as y/o hijos/as.

Se ha impulsado un proceso de separación de residuos sólidos en la fuente en varios barrios de la ciudad, con recolección diferenciada por parte de recicladores de base. Los residuos reciclables son transportados a cuatro Centros de Educación y Gestión Ambiental (CEGAM), los cuales son operados por asociaciones de recicladores de base, en el 2022 operan 38 recicladores de base.

Con base a la información de EMGIRS EP (2021), en el año 2019 se contaba con 66 recicladores de base en los CEGAM; se entiende que esta drástica disminución (42%) se debe a los efectos de la pandemia COVID-19, ya que durante tres meses no hubo recolección selectiva, toda vez que



las actividades de los recicladores de base no fueron consideradas como la prestación de un servicio básico que no podían dejar de brindar. La mayor parte de recicladoras y recicladores de base operan de manera independiente sin acceso a centros de acopio o apoyo de recolección por parte de las entidades municipales.

El modelo actual de gestión de residuos de la ciudad no define incentivos ni obligaciones para la implementación de estrategias de prevención en la generación y aprovechamiento de residuos; los programas y proyectos desarrollados han sido incipientes frente a las necesidades de un modelo de gestión de residuos vanguardista. El desarrollar un modelo de economía circular, aprovechamiento de residuos, basura cero, requiere de herramientas institucionales, financieras y legales que garanticen una sostenibilidad; estos elementos deben ser considerados prioritarios por las administraciones municipales con la finalidad de que se refleje resultados como altos niveles de recuperación y reciclaje, altos niveles de educación ciudadana, fortalecimiento en la incorporación de recicladores de base, entre otros.

La Secretaría de Ambiente, desde enero 2022, conformó la Mesa de Reciclaje Inclusivo del Distrito Metropolitano de Quito, integrada por representantes de instituciones públicas, recicladores de base, empresas privadas, sectores académicos, barrios y organizaciones no gubernamentales. En cuatro reuniones mantenidas en la Mesa, de manera participativa, se ha desarrollado una propuesta sobre política local de reciclaje inclusivo para el Distrito Metropolitano de Quito. El propósito de la política local de reciclaje inclusivo es la incorporación de los recicladores/as de base en la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos, así como contribuir a la Economía Circular y al desarrollo de sistemas de reciclaje inclusivo con sostenibilidad económica, social y ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.

En este contexto, y en función a las atribuciones establecidas y asignadas a la Secretaría de Ambiente en el Código Municipal, se presenta el informe técnico del referido proyecto de Ordenanza.

## II. Objeto

- Establecer técnicamente desde la Secretaría de Ambiente, la pertinencia de la sanción de la Ordenanza para la **“IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**.

## III. Ámbito legal

### Constitución de la República del Ecuador

El artículo 415 manda que *“... Los gobiernos autónomos descentralizados desarrollarán programas de uso racional del agua, y de reducción reciclaje y tratamiento adecuado de desechos sólidos y líquidos...”*

### Código Orgánico del Ambiente

El artículo 232 manda, en lo que se refiere a Reciclaje Inclusivo que, *“La Autoridad Ambiental Nacional o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según su competencia, promoverán la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico. Se apoyará la asociación de los recicladores como negocios inclusivos, especialmente de los grupos de la economía popular y solidaria.”*



### **Reglamento al Código Orgánico del Ambiente**

El artículo 593, inciso segundo dispone que, *"Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, dentro de su Plan de Gestión integral Municipal de residuos y desechos sólidos no peligrosos, deberán diseñar, implementar, promover y mantener actualizado un componente de aprovechamiento en sus respectivas jurisdicciones, priorizando a recicladores de base y organizaciones de la economía popular y solidaria."*

El artículo 603, especifica que el objeto del reciclaje inclusivo consiste en *"...incorporar a los recicladores de base en la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos. Para el efecto, los gobiernos autónomos descentralizados municipales promoverán la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores de base, de forma individual o colectiva, ya sea que se encuentren agrupados o no bajo formas asociativas reconocidas por la Ley, incluyendo a las organizaciones de la economía popular y solidaria. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales garantizarán la integración de los recicladores de base que operen en su jurisdicción, en función de la generación, priorizando su participación en la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos como una estrategia para el desarrollo sostenible."*

Los artículos 604 y 606, establecen que los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán la actividad de los recicladores de base, quienes de manera individual o colectiva participarán de la cadena de valor en las fases de gestión integral de residuos sólidos no peligrosos. El reconocimiento deberá incluir estímulos e incentivos.

El artículo 607, manda que los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben promover y apoyar la formalización de las actividades de los recicladores mediante el correspondiente registro.

El artículo 610, manda que *"Los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben elaborar e implementar proyectos o programas de reciclaje inclusivo, que formarán parte de los instrumentos de planificación del cantón..."*.

### **Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva**

El artículo 15 la prevé que, *"El Estado, reconocerá y valorizará el oficio de reciclador de base y su trabajo como parte de la gestión integral de residuos sólidos."*

El artículo 16, determina que, *"Los gobiernos autónomos descentralizados buscarán fomentar la organización de los recicladores de base a través de diferentes mecanismos como: asistencia jurídica y técnica, carnetización, registro, entrega de equipos de seguridad y protección personal a las asociaciones legalmente formalizadas."*

El artículo 39, literal c, establece que *"Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Distritos Metropolitanos, en el marco de sus competencias, recursos y realidades deberán: "(...) c) Priorizar en los diferentes niveles de gestión a los recicladores de base como aliados estratégicos de la economía circular inclusiva."*

El Libro Blanco de Economía Circular de Ecuador, constituye un instrumento dinámico que incluye estrategias y líneas de acción que servirán de base para avanzar en la hoja de ruta hacia la Estrategia Nacional de Economía Circular del Ecuador. Esto permitirá que todos los actores de la sociedad sean parte de ello y puedan emprender proyectos encaminados a construir un país responsable con el planeta y, sobre todo, con nuestras futuras generaciones.



**Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, (Expedido mediante Ordenanza Metropolitana de Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito No. 037-2022**

El artículo 3054, establece que *"El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito prestará las facilidades que estén a su alcance y la capacitación necesaria para que los gestores ambientales calificados de menor escala, puedan optimizar su labor con el fin de prestar un servicio técnico esencial para la ciudad. Para este efecto, se conformarán varios Centros de Educación y Gestión Ambiental ubicados estratégicamente."*

El Libro IV.3, DEL AMBIENTE, Capítulo IV, dispone el reconocimiento y regulación a gestores ambientales de menor escala dentro del sistema de gestión integral de residuos sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito.

De conformidad con los artículos 3055 y 3056, los Centros de Educación y Gestión Ambiental (CEGAM) fomentan la organización, capacitación y mejora de la calidad de vida de los gestores ambientales calificados de menor escala, al tiempo que mantienen un proceso de capacitación comunitaria. Específicamente, en el segundo inciso del artículo 3056 se establece *"... sin perjuicio de la responsabilidad municipal, deberán asumir su obligación de informar, educar y concienciar a la ciudadanía sobre los objetivos de su servicio, y sobre el manejo de los residuos sólidos."*

**Ordenanza Metropolitana 001-2021 de 13 de septiembre de 2021**

A través de la citada Ordenanza se aprobó el Plan de Uso y Gestión del Suelo del Distrito Metropolitano de Quito (PUGS) y la actualización del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT), siendo el primero parte integrante del segundo.

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (2021-2033) PMDOT contempla, en los lineamientos del Objetivo Estratégico 2: Promover una gestión integral ambiental, de residuos y de riesgos, responsables y sostenibles: *"Garantizar la gestión integral de residuos bajo el concepto Cero Basura o de economía circular, con enfoque de participación, corresponsabilidad ciudadana y responsabilidad ambiental y social."*; y en sus líneas de acción del mismo objetivo estratégico, señala lo siguiente: *"Motivar la participación y corresponsabilidad ciudadana fomentando la separación de desechos en la fuente, aprovechamiento y recuperación inclusiva (reciclaje inclusivo)"*.

**IV. Criterio técnico**

El Distrito Metropolitano de Quito enfrenta el desafío de reducir el impacto ambiental de las actividades económicas para alcanzar un patrón de desarrollo sostenible y, al mismo tiempo, crear empleos con trabajo digno para toda la población, mediante un mecanismo que combine crecimiento económico, equidad y sostenibilidad.

El reciclaje promueve el uso de determinados residuos como materia prima, para ser transformados en otros productos y contribuye a los esquemas productivos menos intensivos en recursos naturales, energía y contaminación. Al mismo tiempo que prolonga la vida útil del relleno sanitario e impacta favorablemente en la operación municipal para el manejo de residuos urbanos.

Las recicladoras/es de base constituyen uno de los grupos de trabajadores más vulnerables, que desarrollan extensas jornadas de trabajo y reciben bajos ingresos, sin seguridad social y expuestos a riesgos de salud y seguridad. De acuerdo a la información obtenida en el Censo a gestores



ambientales de menor escala realizado en Quito, en el año 2014: 69% de gestores de menor escala son mujeres, 20% pertenece a grupos vulnerables (menores de edad y adultos mayores); 23% no tiene ningún nivel de instrucción y 56% solo tiene educación primaria; más del 80% obtiene ingresos inferiores al salario básico; y solo 9% de los gestores están afiliados al IESS.

En el marco del día internacional del Reciclaje, el 17 de mayo del 2022 el gobierno nacional anunció la certificación por competencias laborales “Reciclaje de Base”. El Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica, junto al Ministerio del Trabajo, con el aporte del Municipio de Quito y otras instituciones desarrollaron el perfil de cualificación profesional para los y las recicladores/as de base; y el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) facilitará que las personas que trabajan en esta área reciban una certificación que avale sus conocimientos y experiencia.

El 17 de mayo del 2022 también se suscribió el Pacto por el Reciclaje Inclusivo en la Economía Circular, junto a empresas privadas, para patrocinar las capacitaciones a este importante sector de la población.

El proyecto de Ordenanza para la Implementación de la Política Pública de Reciclaje Inclusivo en el Distrito Metropolitano de Quito, se ajusta a la necesidad de fortalecer la gestión de los recicladoras y recicladores de base, a través del reconocimiento y dignificación de su trabajo.

En función de lo que determina la Ley de Economía Circular e Inclusiva, el Reciclaje Inclusivo promueve la formalización, asociación, fortalecimiento y capacitación de los recicladores a nivel nacional y local, cuya participación se enmarca en la gestión integral de residuos como una estrategia para el desarrollo social, técnico y económico.

Un alto porcentaje de residuos reciclables son recuperados por recicladoras y recicladores de base en el Distrito, no obstante, siguen trabajando en condiciones precarias y sin acceso seguro al material reciclable. El Municipio ha iniciado proyectos de recolección diferenciada y reciclaje inclusivo, sin embargo, su impacto es todavía incipiente en relación a cobertura de servicio, toneladas recuperadas e inclusión social y económica de recicladores de base.

A continuación, se presentan las principales causas y efectos de contar con un modelo de gestión que no fomenta el reciclaje inclusivo.

### Causas Del Área Operativa/Productiva

- Falta de fuentes de ingresos para cubrir los costos de las actividades operativas de recolección, separación, clasificación, pesaje y comercialización de residuos sólidos que realizan los recicladores de base.
- Falta de proceso de fortalecimiento de habilidades y capacidades a recicladores de base y sus organizaciones, como certificación de competencias laborales, capacitaciones y formación para la actividad y oficio de reciclaje.
- Falta de articulación operativa de los recicladores de base, sus organizaciones y los prestadores de servicios públicos (EMASEO y EMGIRS EP).
- Deficiente información (data) sobre la labor, los aspectos operativos (rutas, horarios y frecuencias de recolección) por parte de recicladores de base.
- Inexistente acceso a equipamiento, tecnología e infraestructura para fortalecer y hacer más eficiente la labor de recicladores de base.



### Causas del Área Normativa/Administrativa

- Inexistentes programas y normativa para el fomento y fortalecimiento de recicladores de base como prestadores del servicio de recolección de residuos reciclables: la inclusión social y económica de recicladores de base se da a través del pago por prestación de servicios, procesos que ya se llevan a cabo en algunos países de la región.
- Debilidades para acceder a fuentes de financiamiento, y falta de fuentes de financiamiento y apoyo para el fortalecimiento de la labor de recicladores de base y sus organizaciones.
- Falta de incentivos/motivación para la organización formal (asociaciones y/o cooperativas) por parte de la institucionalidad y recicladores de base, correspondientemente, para promover la formalización y organización colectiva de recicladores de base.
- Inexistente o deficiente organización técnica, administrativa, legal, contable, tributaria para la formalización de recicladores de base, que permita potencial su labor como prestadores de servicio, tanto para el sector público como para el sector privado.

Al mismo tiempo se señalan los principales efectos producidos:

### Área Operativa/Productiva

- Fortalecimiento de la cadena de intermediarios que promueve el detrimento de la posición en el mercado de la cadena de reciclaje a los actores más vulnerables como los recicladores de base.
- Importación y explotación de materia prima virgen, así como también importación de residuos reciclables para satisfacer la demanda de la industria del reciclaje a nivel nacional.
- Residuos con potencial reciclable (recursos) perdidos en el sistema.
- Remuneración insuficiente de las actividades de recuperación de residuos reciclables.
- Impacto en el relleno sanitario por el alto volumen de residuos enterrados y tratados.
- Baja competitividad en el mercado de las organizaciones de recicladores de base en comparación con el resto de los actores de la cadena de reciclaje.
- Mayor costo a los prestadores de servicio en recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- Trabajo realizado por recicladores de base inseguro, precario y vulnerable.
- Proyectos (experiencias) de reciclaje inclusivo con bajo impacto y cobertura en población.

### Área Social/Cultural

- Deficiente inclusión económica y social de recicladores de base en la cadena GIRS.
- Escaso reconocimiento a la labor de recicladores de base, como actores ambientales formales por parte de la ciudadanía y la institucionalidad.
- Desmotivación de la ciudadanía en su rol y responsabilidad de realizar procesos de separación de residuos sólidos en la fuente.
- Bajo acceso a seguro social por parte de recicladores de base.
- Inexistencia de procesos sociales complementarios, tales como: prevención de las violencias, identificación de factores de riesgo social, identificación de vulneraciones de





derechos, denuncia de vulneraciones de derechos, derivación de casos a las instancias competentes; seguimiento y restitución.

- Carencia de acceso priorizado a servicios de salud y educación; acompañamiento familiar y procesos de inclusión social para los NNA de los núcleos familiares que se dedican a esta actividad.

El Reciclaje Inclusivo promueve la inclusión de recicladores de base en la gestión de los residuos, reconociendo el valor económico, social, ambiental, político y cultural del oficio de los y las recicladores/as de base, obteniéndose:

- Respetar el rol, conocimiento y rutas de los y las recicladores/as de base que han venido desarrollando esta actividad.
- La formalización de los y las recicladores/as de base posibilita implementar rutas y recorridos más eficientes y contar con información de reporte de la cantidad de material recuperado.
- Se mantiene contacto directo entre el/la reciclador/a y el generador, fortaleciendo la corresponsabilidad de la ciudadanía, a través de la separación en la fuente y la entrega directa de los residuos.
- Se integra a la totalidad de los y las recicladores/as de base al sistema formal.
- Se obtiene una mejor calidad y cantidad de material recuperado al realizar una preclasificación en el sitio.

En este contexto, enmarcado en la normativa nacional y en función de los beneficios que se establecen en el presente informe, se considera necesario que el Distrito Metropolitano de Quito emita la Ordenanza para la Implementación de la Política Pública de Reciclaje Inclusivo.

## **V. Conclusiones**

- El objetivo de la política local de reciclaje inclusivo es la incorporación de los recicladores/as de base en la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos, así como contribuir a la Economía Circular y al desarrollo de sistemas de reciclaje inclusivo con sostenibilidad económica, social y ambiental en el Distrito Metropolitano de Quito.
- Los objetivos a cumplirse en el marco de la Política de Reciclaje Inclusivo son:
  - a) Reconocer a las recicladoras/es de base, como prestadores de servicio y parte integrante del sistema de gestión integral de residuos sólidos del Distrito Metropolitano de Quito.
  - b) Contribuir a mejorar las condiciones de vida de los recicladores/as de base y de sus familias, y de los grupos comunitarios que desarrollan iniciativas de reciclaje, a través de prácticas ambientalmente sostenibles.
  - c) Contribuir a la inclusión económica y social de las recicladoras/es de base, mediante la generación de empleos verdes.
  - d) Fortalecer los procesos organizativos y la asociatividad de los recicladores/as de base del Distrito Metropolitano de Quito.
  - e) Mejorar el modelo de recuperación, recolección, aprovechamiento y comercialización de los materiales reciclables gestionados por los recicladores/as de base e iniciativas comunitarias, optimizando la cobertura, la calidad y cantidad del



material recolectado, los procesos de agregación de valor, los precios y condiciones de venta, los ingresos y su calidad de vida.

- f) Dignificar las condiciones laborales y de seguridad de los y las recicladoras de base del Distrito Metropolitano de Quito.
  - g) Promover el desarrollo humano integral de los y las recicladoras de base en temas de educación, trabajo, salud, ambiente y protección social, bajo una perspectiva de género.
  - h) Reconocer y valorizar el rol que cumplen los y las recicladoras de base y las iniciativas comunitarias de reciclaje, en forma integral y organizada, dentro de la gestión de residuos sólidos no peligrosos del Distrito Metropolitano de Quito.
  - i) Garantizar el acceso seguro al material reciclable y contribuir a mejorar la eficiencia de la labor de recuperación, impactando en la mejora de condiciones de vida de los y las recicladoras de base.
  - j) Fortalecer las capacidades técnicas, personales, laborales, administrativas y organizativas de los y las recicladoras de base.
  - k) Lograr que las empresas e instituciones públicas y privadas, incluyan a las y los recicladores de base en sus procesos de gestión de residuos sólidos no peligrosos.
- La Secretaría de Ambiente y la Secretaría de Inclusión Social emiten criterio favorable al proyecto de **“ORDENANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**.

#### VI. Recomendaciones

- Expedir la Ordenanza para la **“IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE RECICLAJE INCLUSIVO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**.

Quito, 07 de marzo de 2023

NOMBRE	CARGO	FIRMA
<b>Elaborado por:</b> Diana Hernández	Especialista Ambiental-Dirección de Políticas y Planeamiento Ambiental Secretaría de Ambiente	
<b>Revisado por:</b> Jessica Zea Astudillo	Coordinador Jurídico (E) Secretaría de Ambiente	
<b>Aprobado por:</b> María Augusta Montalvo C.	Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental Secretaría de Ambiente	
<b>Aprobado por:</b> Antonio Zapata Tapia	Director Metropolitano de Promoción de Derechos Secretaría de Inclusión Social	