



SECRETARÍA DE AMBIENTE

Dirección Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental

INFORME TÉCNICO – LEGAL

Tema: Propuesta de Resolución que expide la “POLÍTICA DE RECICLAJE INCLUSIVO PARA 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 revertir esta situación y reducir los impactos negativos que esto conlleva es necesario llevar a cabo varias acciones, entre las cuales se incluye la definición de políticas, la propuesta de iniciativas ambientales que permitan sensibilizar y concienciar a todos los ciudadanos del DMQ sobre la importancia de la 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 y cuidado con el medio ambiente, reconociendo el esfuerzo que realizan personas, 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 determina 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. El género que predomina en esta actividad es el femenino, 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 y las recicladores/as de base suelen trabajar en grupos familiares y más del 86% trabajan con padres, hermanos/as y/o hijos/as.

Desde el año 2011 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 donde en el año 2022 operan 38 recicladores de base.

Con base en 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 los recicladores de base no fueron considerados como servicio básico que no podía dejar de

laborar. La mayor parte de 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, fortaleza 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 y las 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 del Ambiente en el Código Municipal, presenta el informe técnico del referido proyecto de Resolución.

II. Objeto

- Establecer técnicamente desde la Secretaría de Ambiente, la pertinencia de la sanción de la Resolución sobre la **“POLÍTICA DE RECICLAJE INCLUSIVO PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”**.

III. Ámbito legal

El artículo 232 del Código Orgánico del Ambiente 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.”*;

El Reglamento al Código Orgánico del Ambiente determina, en su artículo 593, inciso segundo, 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 Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, en su artículo 603, especifica que el 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.”;*

El Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, en sus artículos 604 y 606, especifica 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 Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, en su 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 Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, en su 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 (...)”;*

El artículo 15 de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva estipula: *“El Estado, reconocerá y valorizará el oficio de reciclador de base y su trabajo como parte de la gestión integral de residuos sólidos.”;*

La Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, en su 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, de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva 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;

El Código Municipal, en su artículo 3015, 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."*

De conformidad con la normativa nacional, el Código Municipal, en 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 3016 y 3017 del Código Municipal, 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, *"(...) 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."*

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (2021-2033), 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."*

El Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Distrito Metropolitano de Quito (2021-2033), estipula, entre las líneas de acción del Objetivo Estratégico 2: Promover una gestión integral ambiental, de residuos y de riesgos, responsables y sostenibles: *"Motivar la participación y corresponsabilidad ciudadana fomentando la separación de desechos en la fuente, aprovechamiento y recuperación inclusiva (reciclaje inclusivo)"*.

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 y los 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.

IV. Criterio técnico

El proyecto de Resolución que emite la Política de Reciclaje Inclusivo para el Distrito Metropolitano de Quito, se ajusta a la necesidad de fortalecer la gestión de los recicladores de base, a través del reconocimiento y dignificación de su trabajo.

En función a 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.

Como se ha mencionado, la gran mayoría de residuos reciclables son recuperados por 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.

Principales Causas

Área Operativa/Productiva

- a) 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.
- b) 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.
- c) Falta de articulación operativa de los recicladores de base, sus organizaciones y los prestadores de servicios públicos (EMASAEO y EMGIRS EP).

- d) Deficiente información (data) sobre la labor, los aspectos operativos (rutas, horarios y frecuencias de recolección) por parte de recicladores de base.
- e) Inexistente acceso a equipamiento, tecnología e infraestructura para fortalecer y hacer más eficiente la labor de recicladores de base.

Área Normativa/Administrativa

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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.

Principales Efectos

Área Operativa/Productiva

- a) 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.
- b) 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
- c) Residuos con potencial reciclable (recursos) perdidos en el sistema.
- d) Remuneración insuficiente de las actividades de recuperación de residuos reciclables.
- e) Impacto en el relleno sanitario por el alto volumen de residuos enterrados y tratados.
- f) 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.
- g) Mayor costo a los prestadores de servicio en recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.
- h) Trabajo realizado por recicladores de base inseguro, precario y vulnerable.
- i) Proyectos (experiencias) de reciclaje inclusivo con bajo impacto y cobertura en población.

Área Social/Cultural

- a) Deficiente inclusión económica y social de recicladores de base en la cadena GIRS.
- b) Escaso reconocimiento a la labor de recicladores de base, como actores ambientales formales por parte de la ciudadanía y la institucionalidad.
- c) Desmotivación de la ciudadanía en su rol y responsabilidad de realizar procesos de separación de residuos sólidos en la fuente.
- d) Bajo acceso a seguro social por parte de recicladores de base.

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 Resolución de Política de Reciclaje Inclusivo para el DMQ.

V. Conclusiones

- El objetivo de la política local de reciclaje inclusivo es la incorporación de los y las 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:
 - Reconocer a las y los recicladoras/es de base, como prestadores de servicio y parte integrante del sistema de gestión integral de residuos sólidos del DMQ.
 - Contribuir a la inclusión económica y social de las y los recicladoras/es de base, mediante la generación de empleos verdes.
 - Fortalecer los procesos organizativos y la asociatividad de los y las recicladores/as de base del DMQ.
 - Mejorar el modelo de recuperación, recolección, aprovechamiento y comercialización de los materiales reciclables gestionados por las y los y las recicladores/as de base, 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.
 - Dignificar las condiciones laborales y de seguridad de las y los recicladoras/es de base del DMQ.
 - Promover el desarrollo humano integral de los y las recicladores/as de base en temas de educación, trabajo, salud y protección social, bajo una perspectiva de género.
 - 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/las recicladores/as de base.
 - Fortalecer las capacidades técnicas, personales, laborales, administrativas, organizativas de los/as recicladores/as de base.
- La Secretaría de Ambiente emite criterio favorable al proyecto de Resolución de la **"POLÍTICA DE RECICLAJE INCLUSIVO PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO"**.

VI. Recomendaciones

- Expedir la Resolución de la “POLÍTICA DE RECICLAJE INCLUSIVO PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO ”.

Quito, 31 de mayo de 2022

| | |
|---|--|
| Elaborado por: Diana Hernández Especialista Ambiental-Dirección de Políticas y Planeamiento Ambiental | |
| Revisado por: Ramiro Morejón N. Coordinador BPA-Dirección de Políticas y Planeamiento Ambiental | |
| Revisado por: Edwin Rosales Coordinador Jurídico | |
| Aprobado por: Maria Augusta Montalvo C. Directora Metropolitana de Políticas y Planeamiento Ambiental | |