

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**La garantía de los derechos a la asociación, salud y
seguridad social de los recicladores de base en
Ecuador.**

Nahir Daniela Tutillo Viteri
Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogada

Quito, 23 de noviembre de 2023

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Nahir Daniela Tutillo Viteri

Código: 00208567

Cédula de identidad: 1719350249

Lugar y Fecha: Quito, 23 de noviembre de 2023

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS A LA ASOCIACIÓN, SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL DE LOS RECICLADORES DE BASE EN ECUADOR¹

THE GUARANTEE OF THE RIGHTS TO ASSOCIATION, HEALTH, AND SOCIAL SECURITY OF GRASSROOTS RECYCLERS IN ECUADOR.

Nahir Daniela Tutillo Viteri ²
dtutillo.v@gmail.com

RESUMEN

Los recicladores de base son personas en situación de vulnerabilidad que viven de la actividad del reciclaje. Sin embargo, su labor es poco conocida por la sociedad y a nivel estatal no se reconoce su actividad ni se garantizan sus derechos humanos. En el presente trabajo, se empleó una metodología de investigación deductiva, doctrinaria y normativa. A partir de esto, se identificó que los recicladores de base desempeñan un gran papel en la gestión de residuos, pero enfrentan desafíos en términos de asociación, salud y seguridad social. De esto se concluye en la necesidad de implementar una regulación específica acorde con sus necesidades. Dicha regulación debe cumplir con los estándares internacionales desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen la tarea de implementar políticas públicas para promover su reconocimiento y garantizar sus derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: GIR, economía circular, recicladores de base, derecho a la salud, derecho a la seguridad social.

ABSTRACT

Grassroots recyclers are a group of people in vulnerable situation who make their living from the recycling activity. However, their work is little known by society and at the state level their activity is not recognized, nor their human rights guaranteed. In this work, a deductive, doctrinal, and normative research methodology was used. In this investigation it was identified that grassroots recyclers play an important role in waste management, but face challenges in terms of association, health, and social security. The conclusion is to reach the need to implement a specific regulation in accordance with their demands and needs. This regulation must comply with international standards developed by the Inter-American Court of Human Rights and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Furthermore, the Municipal Decentralized Autonomous Governments have the task of implementing public policies to promote their recognition and guarantee their human rights.

KEYWORDS: SWM, circular economy, grassroots recyclers, health rights, social security rights.

¹Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Andrés Martínez Moscoso.

²© DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. – 2. ESTADO DEL ARTE. – 3. MARCO NORMATIVO. – 4. MARCO TEÓRICO. – 5. GESTIÓN DE RESIDUOS. – 6. EL MODELO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR. – 7. ACTORES DEL RECICLAJE EN ECUADOR. – 8. RECICLADORES DE BASE Y SU PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS A LA ASOCIACIÓN, A LA SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL. – 9. RECOMENDACIONES. – 10. CONCLUSIONES.

1. Introducción

En Ecuador los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales tienen como competencia exclusiva la gestión integral de residuos sólidos. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica es que existen varios actores involucrados en esta gestión. Uno de estos actores son los recicladores de base. Este grupo de personas han encontrado en el reciclaje una manera de subsistencia, ya que esta actividad, aunque se realiza bajo la informalidad permite a los recicladores de base obtener un ingreso económico para satisfacer sus necesidades más básicas.

Los recicladores de base mediante su labor contribuyen al ambiente, a la sociedad y a la obligación del Estado respecto del manejo de residuos. Sin embargo, el reconocimiento gubernamental de estos actores es casi inexistente y sus derechos se ven vulnerados. Por este motivo se planteó la siguiente cuestión, ¿Cuál debe ser el régimen jurídico que tutele el derecho a la asociación, salud y seguridad social de los recicladores de base en el Ecuador?

Para resolver el problema planteado se explicó la forma en que se manejan los residuos sólidos en Ecuador, de esa manera se comprende el contexto bajo el que trabajan los recicladores de base, haciendo un énfasis especial en el Distrito Metropolitano de Quito y su modelo de gestión con un enfoque en la economía circular. En este contexto es importante comprender lo que plantea el modelo de la economía circular y el reciclaje como parte fundamental de este modelo.

Se presentó los actores que son parte de este proceso al igual que la importancia de cada uno de ellos. Mediante la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fueron determinados los parámetros aplicables para tutelar adecuadamente el

derecho a la asociación, a la salud y a la seguridad social de los recicladores de base. Para finalizar se planteó una propuesta de regulación jurídica de los recicladores de base tomando en consideración los parámetros establecidos por la Corte IDH.

Para tal efecto, la metodología empleada fue deductiva, desde la generalidad de la gestión de residuos sólidos se llegó a un análisis específico de los recicladores de base. Se manejó un método mixto en el proceso de recopilación de información con una metodología jurídica doctrinaria y normativa para analizar el caso en cuestión. Desde lo cuantitativo se recopilaron algunos datos macro para definir a los recicladores de base y contextualizar su actividad.

2. Estado del Arte

En este apartado se aborda la literatura relevante respecto de la gestión de los residuos sólidos y los recicladores de base como actores de este proceso. Es por lo que se exponen varias perspectivas de académicos que abordaron el tema con sus diferentes problemáticas tanto en Ecuador como alrededor del mundo.

Para iniciar con la gestión de residuos sólidos, Polo Loayza³ menciona que el trabajo de los recicladores de base es realizado desde la informalidad. Esto afecta directamente a sus derechos sociales, como la educación, la salud, la seguridad social e incide negativamente en la formación de organizaciones laborales o políticas. El aporte de la autora es fundamental en este estudio, mediante el reconocimiento del trabajo informal de los recicladores de base surgen asociaciones con la capacidad de luchar por sus derechos y mejorar su calidad de vida.

Zisopoulos y otros⁴ han hecho un análisis comparando en diferentes países del Norte global y del Sur global como se lleva a cabo el manejo de los residuos sólidos y cuál es la importancia de esta tarea dentro de la economía circular. Lo que estos autores concluyeron es que si se espera un futuro circular se debe trabajar coordinadamente entre el sector del reciclaje y las cadenas de suministro. La relevancia de este estudio académico es entender que los recicladores de base son actores clave para agregar valor en la gestión de residuos sólidos y contribuir al desarrollo sostenible a nivel local e internacional.

³Geovanna Polo Loayza, *Los recicladores de residuos en Quito: de la exclusión a la solidaridad, 2010 – 2015* (Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso, 2016).

⁴Filippos Zisopoulos, Benjamin Steuer, Ricardo Abussafy, Susana Toboso-Chavero, Zhaowen Liu, Xin Tong, Daan Schraven, “Informal recyclers as stakeholders in a circular economy”, *Elsevier: Journal of Cleaner Production* (2023), 1-12.

Toda vez que se habló sobre el manejo de los residuos sólidos y su importancia en la economía circular, Rivera Maldonado⁵, toma en consideración una perspectiva desde los derechos humanos de los recicladores. Es de gran importancia el análisis hecho por la autora sobre el estándar de protección de ciertos derechos, principalmente respecto de la seguridad, salud e higiene en el trabajo de clasificación y aprovechamiento de residuos sólidos.

Siguiendo esta línea, Soliz y otros, en su análisis académico sobre el derecho a la salud de los recicladores de base en Ecuador⁶ logran determinar que a causa de la casi inexistente separación en la fuente de residuos sólidos y la disposición indiferenciada de los residuos se expone en gran medida a los recicladores de base a enfermedades infecciosas, enfermedades de la piel, hepatitis, tifoidea, entre otros.

Ante esta realidad, en muchas legislaciones se busca implementar acciones afirmativas para tutelar los derechos de los recicladores de base. Para Ochoa, en Colombia los recicladores de base son sujetos de protección por su condición de marginalidad⁷ y deben ejercer su labor en condiciones óptimas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas. Esto se lograría implementando acciones afirmativas, en este caso particular, con un régimen transitorio para la formalización de las asociaciones de los recicladores como prestadores del servicio público de aseo.

3. Marco Normativo

En la siguiente sección se enuncia la normativa a nivel internacional y a nivel nacional relevante en el análisis de la situación de los recicladores de base. Es fundamental mencionar en este apartado a jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos las cuales permiten conocer los estándares mínimos de ciertos derechos fundamentales.

En un ámbito internacional, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, la Convención Americana de Derechos Humanos⁹ y el Protocolo

⁵Aline Rivera Maldonado, *La situación de los derechos humanos de las personas recicladoras en América Latina: una mirada desde estándares internacionales*, (WIEGO, 2019).

⁶María Solíz, Juan Durango, Milena Yépez, José Solano, *El derecho a la salud en el oficio del reciclaje Acciones comunitarias frente al COVID-19* (Quito: Universidad Andina Simon Bolívar, 2020).

⁷Marlybell Ochoa, *Gestión integral de residuos: análisis normativo y herramientas para su implementación* (Colombia: Universidad del Rosario, 2018).

⁸Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, ratificado por Ecuador el 24 de enero de 1969.

⁹Convención Americana de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, ratificado por Ecuador el 12 de agosto de 1977.

Adicional de San Salvador¹⁰ son de gran relevancia porque que establecen la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos de toda persona sujeta a su jurisdicción, además en estas normas se establece que los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades de todas las personas. Ecuador es signatario de dichos tratados por lo que debe cumplir con sus obligaciones, en este caso mediante la garantía del derecho a la asociación, a la salud y de la seguridad social de los recicladores de base.

En la escala nacional, en la Constitución de la República del Ecuador¹¹ de 2008 se reconoce el derecho a vivir en un ambiente sano, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza. El Código Orgánico del Ambiente¹², y su respectivo reglamento determinan las competencias ambientales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, principalmente respecto de la implementación de planes y proyectos sobre la gestión integral de residuos y desechos sólidos, para prevenir, aprovechar, valorizar y disponer correctamente de los mismos¹³.

Siguiendo esta línea, la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva¹⁴ y su reglamento buscan tutelar los derechos de los recicladores de base mediante el reconocimiento e inclusión de estos en el proceso de gestión de residuos¹⁵. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹⁶, COOTAD, es clave dentro de este análisis debido a que este determina la competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales respecto de la gestión de residuos sólidos.

Es necesario incluir en este análisis la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En las sentencias del caso Poblete Vilches vs Chile¹⁷ y del caso

¹⁰Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: "Protocolo de San Salvador", San Salvador, 17 de noviembre de 1988, ratificado por Ecuador el 16 de marzo de 1993.

¹¹Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformado por última vez el 25 de enero de 2021.

¹²Código Orgánico del Ambiente, R.O. 983, 12 de abril de 2017, reformado por última vez el 21 de diciembre de 2021.

¹³Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, R.O. 507, 12 de junio de 2019, reformado por última vez el 22 de agosto de 2023.

¹⁴Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, R.O. 488, 06 de julio de 2021.

¹⁵Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, R.O. 379, 22 de agosto de 2023.

¹⁶Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, R.O. 303, 11 de octubre de 2010, reformado por última vez el 12 de mayo de 2023.

¹⁷Caso Poblete Vilches y otros C. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de marzo de 2018.

Gonzales Lluy vs Ecuador¹⁸ se establecieron los estándares mínimos que debe cumplir el Estado para garantizar el derecho a la salud porque al ser la salud un bien público la prestación del servicio es responsabilidad del Estado. Un caso importante para el análisis de este trabajo es el caso Vela Rojas vs Chile¹⁹, porque la Corte IDH se refiere a las obligaciones del Estado respecto del sistema de seguridad social, principalmente el hecho de que toda persona, sin discriminación tiene derecho a la seguridad social.

La Corte Constitucional del Ecuador en el caso 5-23-UE/23²⁰ analiza el decreto ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables. El impuesto busca generar beneficios para los recicladores mediante el aprovechamiento de botellas de plástico y la reinsertión como materia prima post consumo, en un modelo de economía circular.

4. Marco Teórico

Para analizar la situación de los recicladores de base y el rol que juegan dentro de la gestión de residuos sólidos se debe exponer las diferentes líneas de pensamiento.

Primero, existe la visión de que la gestión de residuos sólidos debe ser atribución del Estado, en el caso ecuatoriano, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales son los responsables de la gestión. Se debe ver a esta actividad como un servicio público que es obligatorio para la administración pública, es por esta razón que se debe prestar de manera permanente y continua²¹.

Tras esta apreciación se puede entender que el gobierno es el principal actor de la gestión de residuos sólidos, sin embargo, el grupo de recicladores de base sean personas naturales o jurídicas son actores fundamentales para ejecutar labores de aprovechamiento de la basura.²² Desde hace varios años este grupo de personas que trabajan desde la

¹⁸Caso Gonzales Lluy y otros c. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1 de septiembre de 2015.

¹⁹Caso Vela Rojas y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 01 de octubre de 2021.

²⁰Caso 5-23-UE/23, Corte Constitucional del Ecuador, 18 de septiembre de 2023.

²¹Jorge Fernandez Ruiz, “Capítulo cuarto: Los inobjetable servicios públicos municipales en el artículo 115 constitucional”, en *Servicios Públicos Municipales* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, 2002), 47-56.

²²Marybell Ochoa, *Gestión integral de residuos: Análisis normativo y herramientas para su implementación*, 77.

informalidad, contribuyen a la economía circular al mejorar las tasas de captura de los residuos sólidos a través de actividades de segregación²³.

Segundo, en la recuperación de residuos se debe considerar a los recicladores de base como actores autónomos que tienen necesidades y demandas en específico conforme a su labor. Uno de sus objetivos principales es la participación al momento de su regulación, así aparece la estrategia de crear organizaciones para alcanzar metas comunes.²⁴

Estas metas se dirigen a exigir sus derechos, como una remuneración, acceso a un seguro médico, acceso a oportunidades de microcrédito, participación en la toma de decisiones, entre otros²⁵. Una alternativa para alcanzar sus metas es la organización a partir de la economía popular y solidaria, es decir, con el reconocimiento como un excedente de mano de obra y actores sociales y políticos²⁶.

Tercero, una perspectiva desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos es clave para entender la importancia de la tutela de los derechos de los recicladores de base. El Estado tiene obligaciones respecto de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

La primera obligación es respetar, es decir, que debe haber una abstención de poner en peligro o vulnerar derechos. La segunda obligación es la protección de derechos mediante la creación de un marco institucional y jurídico, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones, en caso de ser necesario la sanción ante el incumplimiento²⁷.

La tercera obligación es garantizar los derechos humanos mediante la adopción de medidas y la provisión de bienes y servicios para satisfacerlos. La cuarta obligación es promover el conocimiento de los derechos y mecanismos de defensa, además de ampliar la base de la realización de estos.

²³Chris Hartmann, Christine Hegel y Owusu Boampong, “The forgotten essential workers in the circular economy? Waste picker precarity and resilience amidst the COVID-19 pandemic”, *Local Environment* (2022), 1272-1286, DOI: 10.1080/13549839.2022.2040464.

²⁴Marlenny Díaz Cano, Diana Correa Valero, “Consolidación organizativa de los recicladores” en *A. D. Marengo-Escuderos. Estudios del desarrollo humano y socioambiental* (Colombia: Ediciones CUR, 2018), 41-87.

²⁵Michela Giovannini y Benjamin Huybrechts, “How inclusive is inclusive recycling? Recyclers’ perspectives on a cross-sector partnership in Santiago de Chile”, *Local Environment* (2017), 1497-1509, DOI: 10.1080/13549839.2017.1363727.

²⁶Luisa Fernanda Tovar, “Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 62 (2018), 39-63.

²⁷Sandra Serrano, Daniel Vázquez, “Capítulo 5: Los principios constitucionales en materia de derechos humanos y su relación con los DESCA”, en *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)*, coord C. Courtis, (Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021), 197-224.

Una vez analizadas las diferentes posturas, la posición que se tomó en este trabajo académico fue el enfoque en las obligaciones que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos impone a los Estados respecto de los recicladores de base para así garantizar su protección.

5. Gestión de residuos

La gestión de residuos de los países debe llevarse a cabo con el planteamiento de planes de manejo integrales que controlen los residuos y desechos generados por la actividad humana. La responsabilidad de esta gestión recae principalmente en los Estados quienes deben regular e implementar políticas públicas adecuadas de la gestión de residuos. Esto con la finalidad de minimizar el impacto ambiental de los residuos, y promover una economía circular.

Vale la pena mencionar que la normativa ambiental ecuatoriana contiene varios principios orientados a la garantía de un ambiente sano. Entre estos, consta el principio de quien contamina paga, esto se refiere a que la persona que realice o promueve una actividad contaminante será responsable por los costos de las medidas de prevención, mitigación, reducción y la reparación integral²⁸ de la contaminación. Otro principio que promueve la vida en un ambiente sano es, de la cuna a la cuna, lo que implica la fabricación de productos considerando su ciclo de vida²⁹, permitiendo su aprovechamiento y re inserción en la economía circular.

5.1. La responsabilidad del Estado respecto del ambiente sano

En Ecuador, existe el mandato constitucional de garantizar a la población el derecho de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado³⁰. Además, se debe tener en consideración que Ecuador ratificó el Pacto de San Salvador en el cual se establece que las personas tienen derecho a vivir en un ambiente sano y que es responsabilidad del Estado promover la protección, preservación y mejora del ambiente³¹.

De estas normas se puede inferir que vivir en un ambiente sano es un derecho fundamental que incluso se afirma que es interdependiente con el disfrute de otros

²⁸Artículo 9, Código Orgánico del Ambiente, 2017.

²⁹Artículo 3, Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, 2021.

³⁰Artículo 14, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

³¹Artículo 11, Protocolo de San Salvador.

derechos humanos³² como el derecho a la alimentación, a la vida, a la identidad cultural, al agua y otros. Es debido a su importancia que el Estado debe adoptar medidas como la supervisión de actividades que producen daños significativos, aprobar estudios de impacto ambiental y establecer planes de contingencia y mitigación de los daños ambientales³³.

5.2. De quién es competencia de los residuos en Ecuador

En la Constitución de la República del Ecuador³⁴ y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece que la prestación de servicios públicos como el manejo de residuos sólidos es una de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, GAD. En consecuencia, “[...] establecerán las normas para la gestión integral del ambiente y de los desechos contaminantes que comprende la prevención, control y sanción de actividades que afecten al mismo”³⁵.

Algo que se debe tener muy claro es que a pesar de que tanto en la ley como en la Constitución se establezca que la competencia corresponde exclusivamente a los GAD, existen otros actores que se involucran en este proceso, como los recicladores de base, las organizaciones de recicladores, actores privados y la ciudadanía.

5.3. Diferencia entre residuos y desechos

En la normativa ecuatoriana se hace referencia a que tanto los residuos como los desechos son las sustancias sólidas, semisólidas, líquidas o gaseosas o materiales resultantes de un proceso de producción, extracción, transformación, reciclaje, utilización o consumo³⁶. Sin embargo, se puede evidenciar una diferencia sustancial entre estos dos conceptos.

Por un lado, los residuos son los remanentes de actividades domésticas, industriales o comerciales, de manera general estos se clasifican en orgánicos,

32 Martina Brun Pereira, “La protección jurídica del derecho humano al medio ambiente sano en Uruguay”, *Revista de Derecho*, No. 23 (2021), 116-141, <https://doi.org/10.22235/rd23.2517>

33 Juan Jorge Faundes Peñafiel, Cristobal Carmona Caldera, Pedro Pablo Silva Sánchez, “La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Hermenéutica del derecho al medio ambiente sano, a la identidad cultural y a la consulta, a la luz de la sentencia “Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina””, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, (2020) 643-674, DOI: 10.5102/rbpp.v10i2.6764.

34 Artículo 264, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

35 Artículo 431, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010.

36 Glosario de términos, Código Orgánico del Ambiente, 2017.

inorgánicos y sanitarios³⁷. La particularidad de los residuos es que pueden volver a tener un valor económico al momento de ser reutilizados o reciclados. Por otro lado, los desechos son restos de actividades humanas que ya cumplieron con su fin y no pueden ser usados nuevamente porque no tienen ningún valor económico. Sin embargo, se ha dicho que lo que para muchos es un desecho inservible, para otros podría ser un objeto que no termina su vida útil³⁸.

5.4. Gestión de residuos en Ecuador

La gestión de residuos se puede definir como una actividad o un plan normativo, financiero y de planteamiento para el manejo de residuos y el cuidado responsable del ambiente en todas sus etapas, desde la generación hasta la disposición final. El manejo de los residuos en Ecuador es considerado como un servicio público y en su elaboración debe ser considerado el principio de equidad social, esto implica reconocer a los grupos marginados de la sociedad³⁹, es decir, los actores que forman parte de la gestión de residuos sólidos, que incluye a mujeres, hombres, adultos mayores, niños y niñas.

Las fases de la gestión de residuos sólidos son: la separación en la fuente que se refiere a diferenciar los materiales donde se generan; el almacenamiento temporal implica reunir los materiales temporalmente en espacios identificados; el barrido y limpieza es dejar toda vía pública libre de residuos sólidos; la recolección alude a cuando los camiones recolectores retiran los materiales; el transporte se refiere al traslado de los materiales del lugar de almacenamiento temporal a un lugar de disposición final o a un centro de acopio (Ver gráfico 1).

Continuando con las fases, el acopio y la transferencia es la recepción de materiales reciclados; el tratamiento es el conjunto de procesos y operaciones para la modificación de los residuos sólidos para su disposición final o para recuperar el material mediante el aprovechamiento; la disposición final es que los desechos son aislados para evitar contaminación y daños a las personas y al medio ambiente⁴⁰. En cada fase se puede

³⁷Francisco Jalomo Aguirre y Rosalinda Mariscal Flores, *Diccionario sobre Desarrollo Sustentable y Derecho al Medio Ambiente* (Guadalajara: Unidad de Apoyo Editorial, 2017).

³⁸Marlybell Ochoa, *Gestión integral de residuos: análisis normativo y herramientas para su implementación*, 22.

³⁹CARE Internacional-Avina, *Gestión Integral de Residuos Sólidos (GIRS)* (Cuenca: Fundación Avina, 2012).

⁴⁰Grupo de Investigación de Economía Circular Inclusiva-Universidad de Cuenca, *Guía Legal de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Reciclaje Inclusivo Cantón Cuenca- Ecuador*, (2002).

encontrar la presencia de los recicladores de base, sin embargo, su labor va encaminada más hacia la recuperación y transformación del material con potencial reciclable.

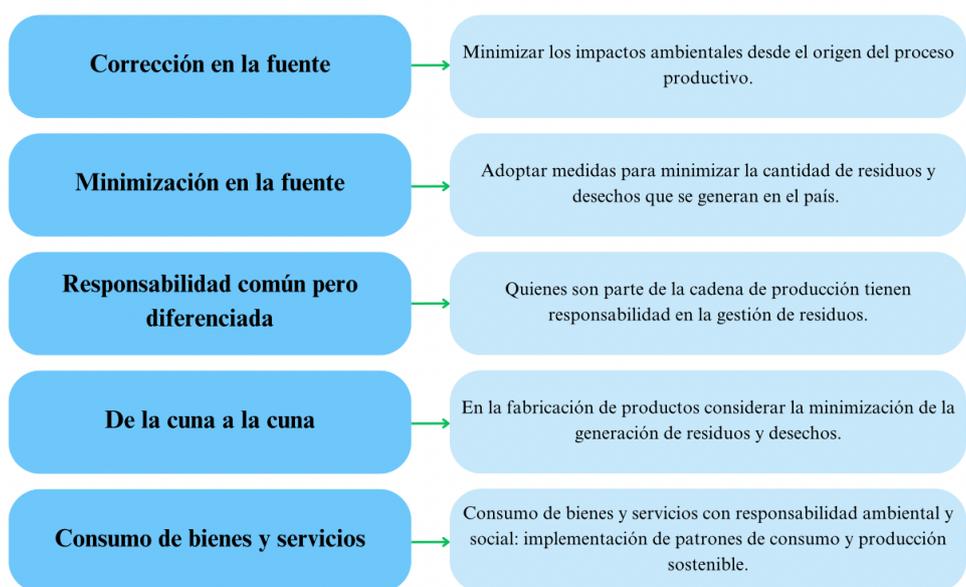
Gráfico 1: Fases de la gestión de residuos



Fuente: elaboración propia

En todo el proceso de gestión de residuos se debe considerar los siguientes principios ambientales establecidos en el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente⁴¹: Corrección en la fuente, minimización en la fuente, responsabilidad común pero diferenciada, de la cuna a la cuna, consumo de bienes y servicios con responsabilidad ambiental y social: implementación de patrones de consumo y producción sostenible (Ver gráfico 2).

Gráfico 2: Principios ambientales



⁴¹Artículo 561, Reglamento Código Orgánico del Ambiente, 2023.

Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento al Código Orgánico del
Ambiente

Estos principios son clave en la gestión de residuos en Ecuador, sin embargo, se debe considerar otros principios como los aplicados en Colombia, como una prestación eficiente que sea continua, de calidad, y de amplia cobertura; participación de los usuarios en la gestión y fiscalización del servicio público, y el fomento del aprovechamiento y minimización del impacto en la salud y el ambiente⁴².

En el 2022 en el país 14.372,88 toneladas diarias llegaron a los sitios de disposición final en las diferentes provincias⁴³. Estos sitios de disposición final son botaderos, celdas emergentes y en su mayoría rellenos sanitarios. Según la información recopilada por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, MAATE, hay 171 sitios de disposición final de los desechos, de los cuales, el 50,68% son rellenos sanitarios, el 26,7% son celdas emergentes y el 22,62% son botaderos. Los botaderos no llevan ningún tipo de control ambiental ni sanitario, por lo que representan un gran peligro para el ambiente⁴⁴.

Es por lo que una de las mejores alternativas es el manejo de los residuos desde los rellenos sanitarios. A los rellenos sanitarios se los puede definir como sitios de disposición final cuyo propósito es el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos de manera controlada⁴⁵ para minimizar el impacto social y ambiental. En el país, estos funcionan con una infraestructura sanitaria y técnica, y su vida útil es de aproximadamente 10 años. Desafortunadamente, en dichos lugares se encuentran residuos potencialmente reciclables que podrían tener una segunda oportunidad en la economía circular⁴⁶.

⁴²Marlybell Ochoa, *Gestión integral de residuos: análisis normativo y herramientas para su implementación*, 67.

⁴³Ministerio del Ambiente, Agua y Trancision Ecológica, *Información Técnica y Estadística de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos Municipales 20220* (Quito, 2022), 1-14, último acceso el 04 de noviembre de 2023: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZDJkNDVkyTtEjZDA1YS00ODFjLTg3MjgtYTTFkZDcwNGVlNDI3IiwidCI6ImI5MmFkMDkzLTRhODYtNGZiNS1hY2VhLWNIMWU1ZmJiYWIXMyJ9>

⁴⁴Ministerio del Ambiente, Agua y Trancision Ecológica, *Información Técnica y Estadística de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos Municipales 2022*, 5.

⁴⁵Secretaría del Ambiente del DMQ, “Políticas y gestión ambientales para una ciudad inteligente” en *Atlas Ambiental Quito Sostenible* (Quito, 2016), 209-227.

⁴⁶José Mosquera, “Rellenos sanitarios contribuyen al reciclaje”, *El Mercurio* (2022), último acceso el 09 de noviembre de 2023 <https://elmercurio.com.ec/2022/05/18/rellenos-sanitarios-contribuyen-al-reciclaje/>

La presencia de los residuos se debe en gran medida a la ausencia de políticas públicas de separación en la fuente en lugares como casas, comercios, escuelas, universidades, instituciones públicas, entre otros. Además, no existe un aprovechamiento real de residuos orgánicos e inorgánicos en Ecuador, pues de 221 GAD Municipales 110 de ellos no realizan ningún tipo de aprovechamiento de los residuos⁴⁷.

Ante esto, los recicladores juegan un rol importante, ellos contribuyen en la recuperación de los residuos que pueden funcionar como materia prima, cada reciclador “[...] puede recuperar entre una o dos toneladas de material reciclable al mes tomando los residuos de las calles, contenedores, rellenos sanitarios, botaderos y escombreras”⁴⁸. Esto es crucial para el modelo de la economía circular, y en la reducción de la contaminación ambiental.

El costo del manejo de los residuos varía dependiendo del tamaño del GAD Municipal, sin embargo, en promedio el costo va de los \$142.955 a los \$70.646.910 dólares⁴⁹. Esto es relevante debido a que con la labor de los recicladores de base se reducen los costos en las fases como la separación en la fuente, el aprovechamiento y la disposición final, lo que es beneficioso para el Estado. Por ejemplo, en Cuenca los recicladores de base en el año 2019 recuperaron 2.408 toneladas de residuos, y en el Relleno Sanitario de Pichacay el costo de procesamiento de una tonelada son \$22. Lo que representó en 2019 un ahorro público de \$52.976 para el GAD Municipal.

5.4.1. Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Distrito Metropolitano de Quito

Dentro del Distrito Metropolitano de Quito, DMQ, la prestación del servicio de residuos sólidos es llevada a cabo por dos empresas públicas metropolitanas, EMGIRS-EP y EMASEO. La primera se encarga del aprovechamiento y la disposición final de los residuos sólidos. La segunda se encarga del barrido, recolección, transporte y transferencia de los residuos sólidos. En el DMQ existen estaciones de transferencia para la clasificación de los residuos, son ET Norte y ET Sur.

⁴⁷Ministerio del Ambiente, Agua y Trancision Ecológica, *Información Técnica y Estadística de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no peligrosos Municipales 2022*, 2022, 8.

⁴⁸Dolores Sucozhañay, Paul Vanegas, Gustavo Pacheco, Fanny Cabrera, Damián Burneo Jhonny Bustamante, *Guía del “Análisis del Ciclo de Vida Social del Sistema de Reciclaje del cantón Cuenca”* (Cuenca, 2021).

⁴⁹Ministerio del Ambiente, Agua y Trancisión Ecológica, *Diagnóstico Económico - Financiero de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos No Peligrosos en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Gadm) del Ecuador* (Quito: 2023).

El caso del DMQ es importante porque la Secretaría del Ambiente orienta la gestión de residuos hacia la economía circular. La primera etapa implica la recolección optimizada dirigida al relleno sanitario que permite controlar y regular de mejor manera los residuos. La segunda etapa se enfoca en un sistema de reciclaje y re-compostaje con plantas de separación mecanizadas para la clasificación de residuos orgánicos e inorgánicos. La tercera y cuarta etapa, el DMQ busca la transición de eliminación de residuos hacia un aprovechamiento de material energético de los residuos como un recurso⁵⁰ y también el aprovechamiento de materiales para su posterior comercialización.

Es importante mencionar que en el DMQ hay una fuerte presencia de recicladores de base quienes trabajan de manera informal en la recolección de los residuos. Esta actividad es realizada momentos antes de que camión recolector de EMASEO inicie sus rutas. Así, los recicladores brindan valor agregado a los residuos ya que los separan, clasifican y compactan⁵¹. La clasificación del material recuperado es realizada en sus hogares o bodegas de las organizaciones⁵², cuando pertenecen a alguna. Sin embargo, al estar en la informalidad las condiciones en que trabajan son realmente precarias.

6. El modelo de la Economía Circular

6.1. ¿Qué es la economía circular?

Definiendo a la economía circular se puede decir que es un modelo sustentable que busca limitar la sobreexplotación de recursos naturales⁵³. Su objetivo es alargar la vida útil de los residuos convirtiéndolos en materia prima para un mayor aprovechamiento. La transición a este modelo sustentable es posible siempre que se implementen medidas de reducción, de reutilización y de reciclaje de los residuos sólidos. Además, es fundamental que la fabricación de productos sea pensada desde la sustentabilidad.

Para dejar de lado el modelo lineal de producir, usar y tirar es crucial la implementación de tecnología en las diferentes etapas de gestión de residuos sólidos

⁵⁰Secretaría del Ambiente del DMQ, “Políticas y gestión ambientales para una ciudad inteligente” en *Atlas Ambiental Quito Sostenible* (Quito, 2016), 217.

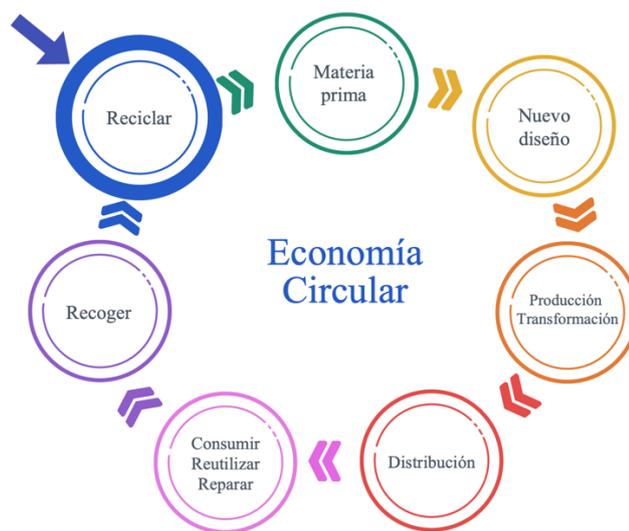
⁵¹*Id.*, 219.

⁵²The Economist Intelligence Unit, *Avances y desafíos para el reciclaje inclusivo: Evaluación de 12 ciudades de América Latina y el Caribe*, (Nueva York, 2017).

⁵³Leidy Jessenia Salinas Herrera, Jenner Alexander Gamboa Aragundi, Flor Yelena Vega Jaramillo y Virgilio Eduardo Salcedo Muñoz, “Modelo de Economía Circular en Ecuador: análisis descriptivo”, *Pacha: Revista de Estudios Contemporáneos del Sur Global*, Vol. 4 No. 10 (2023), 1-36, <http://doi.org/10.46652/pacha.v4i10.175>.

urbanos como la recolección, la transferencia, el reciclaje, el tratamiento y la disposición final⁵⁴. Con la economía circular se busca la eficiencia en el manejo de los residuos para disminuir los impactos negativos en la salud y en el ambiente, además este modelo permite la comercialización de los residuos sólidos como una nueva materia prima.

Gráfico 3: Modelo de economía circular



Fuente: Elaboración propia

6.2. Las 7R's

En los últimos años las 3r's, reducir, reusar y reciclar no son suficientes en la protección del ambiente. Hoy en día con la implementación de la economía circular ha surgido una propuesta más amplia con 7r's que son rediseñar, reducir, reutilizar, reparar, renovar, recuperar y reciclar (Ver gráfico 4).

El rediseño implica que los fabricantes elaboren sus productos empleando materiales con un bajo impacto ambiental, con empaques ecológicos, disminuyendo sus emisiones tóxicas, reduciendo su uso de energía, agua y recursos⁵⁵. Ahora bien, reducir implica un menor consumo de recursos como el consumo de energía, la generación de basura, el uso de plásticos o el desperdicio de alimentos.

Reutilizar es prolongar la vida útil de un producto cuando ya cumplió su función principal. Reparar es arreglar un producto que puede presentar fallas para no desecharlo

⁵⁴Banco de Desarrollo de América Latina, *Economía circular e innovación tecnológica en residuos sólidos: Oportunidades en América Latina*, (Corporación Andina de Fomento, 2018).

⁵⁵Emmanuel Ogunmakinde, William Sher, Temitope Egbelakin, "Circular economy pillars: a semi-systematic review", *Clean Technologies and Environmental Policy* (2021) 899–914, <https://doi.org/10.1007/s10098-020-02012-9>.

con tanta rapidez. Renovar implica el uso de la creatividad para dar una nueva vida a los productos con un objetivo diferente por el cual fueron creados inicialmente.

El recuperar los desechos generados busca su reintroducción en la economía circular, por ejemplo, los residuos de una empresa se convierten la materia prima principal para otra empresa⁵⁶. El reciclaje debe ser la última alternativa a considerar cuando se desecha un producto. Mediante el tratamiento adecuado de los productos se los puede convertir en materia prima o en nuevas mercancías que serán parte de la economía circular.

Gráfico 4: Las 7r



Elaboración: propia

6.3. La “R” del reciclaje

El reciclaje es el procedimiento mediante el cual se convierten los materiales ya utilizados o considerados como residuos en materia prima para la fabricación de nuevos productos que son de utilidad para el ser humano. La actividad del reciclaje es uno de los pilares fundamentales en la economía circular ya que permite hacer un cambio del modelo lineal tradicional de consumo hacia un modelo en el que los recursos sean aprovechados al máximo.

⁵⁶Emmanuel Ogunmakinde, William Sher, Temitope Egbelakin, “Circular economy pillars: a semi-systematic review”, 903.

En Ecuador, el reciclaje es clave debido al aumento de residuos sólidos generados por la sociedad de consumo, el alza de precios de materias primas⁵⁷ y porque hoy en día constituye una fuente de ingreso para un determinado sector de la sociedad. El reciclaje en Ecuador “[...] permitió la creación de circuitos de recuperación, acopio, clasificación y comercialización de materiales reciclables para su aprovechamiento y transformación de los residuos”⁵⁸ en materia prima para ser nuevamente parte en la economía circular.

De esta actividad aparece la idea del Reciclaje Inclusivo, que es la gestión que realiza el grupo de recicladores de base quienes en la mayoría de los casos son trabajadores informales. Por lo que se busca su reconocimiento dentro de la gestión de residuos, el incentivo hacia la recolección diferenciada de residuos, y la remuneración por el servicio que prestan⁵⁹ a la sociedad.

6.4. Crítica a la Ley Orgánica de la Economía Circular Inclusiva

En el año 2021 en Ecuador se publicó la Ley Orgánica de la Economía Circular Inclusiva, la cual presenta un gran error al absorber a la economía circular y al reciclaje inclusivo en un mismo ordenamiento, cuando en realidad existe una relación género-especie. La economía circular es todo un modelo sustentable que busca un cambio desde la fabricación de un producto hasta el desecho de estos. Sin embargo, el reciclaje inclusivo es una de las últimas fases del modelo sustentable de la economía sustentable que se enfoca mayormente en el aprovechamiento de residuos sólidos.

El reciclaje inclusivo es una fase más específica que requiere ser atendida por separado al existir en Ecuador un gran número de recicladores de base que hacen de esta actividad su principal medio de ingresos. Al encontrarse en una misma ley esto restringe un desarrollo adecuado de la tutela efectiva de los recicladores de base. Esto incluye la delimitación tanto de derechos como de obligaciones de quienes son competentes en la gestión de residuos y los recicladores de base asociados y no asociados.

7. Actores del reciclaje en Ecuador

⁵⁷Iniciativa Regional de Reciclaje Inclusivo, *Reciclaje Inclusivo y Recicladores de Base en el Ecuador* (Ecuador: Editorial Don Bosco, 2015).

⁵⁸Iniciativa Regional de Reciclaje Inclusivo, *Reciclaje Inclusivo y Recicladores de Base en el Ecuador* (Ecuador: Editorial Don Bosco, 2015), 29.

⁵⁹Bernarda Vásquez-Salinas, Andres Martínez-Moscoso, Dolores Sucozhanay, Paúl Vanegas, “El reciclaje inclusivo y el COVID-19. Respuesta regulatoria durante el primer confinamiento en el Ecuador” *Revista Economía y Política*, núm. 37 (2023), 1-17, doi <https://doi.org/10.25097/rep.n37.2023.01>.

En el siguiente apartado se describen los principales actores en la gestión de residuos sólidos orientados específicamente hacia el reciclaje y la función que cada uno cumple en el proceso.

Gráfico 5: actores del reciclaje



Fuente: elaboración propia

7.1. Entidades públicas

En Ecuador las entidades públicas son de gran relevancia debido a que son las principales responsables de la regulación y el control del ambiente, además de la prestación de servicios públicos, lo que incluye la gestión de residuos sólidos. Quienes participan en esta gestión son: la Autoridad Ambiental Nacional, la Autoridad Sanitaria Nacional, la Autoridad Nacional de Electricidad y Energía Renovable y, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos⁶⁰. Esta sección solo hace referencia a la Autoridad Ambiental Nacional y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

La Autoridad Ambiental Nacional es el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica, sus atribuciones respecto de la gestión de residuos son: expedir instrumentos normativos para la gestión integral de residuos y desecho de acuerdo con la normativa aplicable y los instrumentos internacionales ratificados, la elaboración de políticas públicas para el reciclaje inclusivo, mantener información actualizada sobre residuos y desechos, controlar, apoyar y hacer seguimiento de los planes de gestión integral de residuos y desecho a nivel municipal con la finalidad de incrementar sus capacidades y minimizar el impacto en el ambiente⁶¹.

En una menor escala, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales son los responsables de emitir normativa local, implementar planes, programas y proyectos en relación con su Plan de Gestión Integral Municipal de residuos que debe ser remitido a la Autoridad Ambiental Nacional. Así mismo, son los encargados de realizar

⁶⁰Artículo 572, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019.

⁶¹Artículo 573, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019.

la gestión integral de residuos en áreas urbanas y rurales mediante la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos y desechos. Este servicio puede ser gestionado de manera directa, por medio de contratos, con la comunidad, con empresas de economía mixta o mancomunidades⁶².

Los GAD Municipales deben impulsar la instalación de centros de tratamiento de los residuos sólidos para fomentar el aprovechamiento, es importante mencionar su obligación de tener un registro tanto de personas naturales como jurídicas dedicadas a la gestión de residuos⁶³, principalmente de los recicladores de base. Con los recicladores los GAD Municipales, por medio de ordenanzas deben implementar programas de reciclaje inclusivo⁶⁴ a los que podrán acceder una vez realizado el registro correspondiente.

7.2. Recicladores de base y sus organizaciones

Un reciclador de base es aquella persona que realiza habitualmente actividades de recuperación de residuos mediante técnicas artesanales o semiindustriales para su posterior comercialización. Los recicladores hacen de esta práctica su medio de subsistencia.

El Banco Interamericano de Desarrollo los clasificó en cuatro grupos. El primer grupo son los compradores ambulantes de residuos, quienes son recicladores itinerantes que compran materiales antes de que ingresen al sistema formal de gestión de residuos⁶⁵. El segundo grupo son los recicladores que trabajan en la calle, quienes se encargan de la recuperación de materiales de basureros o contenedores.

El tercer grupo son los recicladores que trabajan en camiones, sin embargo, ellos en su mayoría son recicladoras formales del municipio, usan los camiones y siguen las rutas de recolección formal. Un cuarto grupo son quienes trabajan en sitios de disposición final específicos para recuperar los materiales dejados por sus camiones de recolección para su disposición final.

Los recicladores de base son actores fundamentales en la gestión de residuos sólidos porque se involucran en varias fases de esta gestión como la recolección, el tratamiento, el aprovechamiento. Algunos de los beneficios reportados por la actividad

⁶² Artículo 275, Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, 2010.

⁶³ Artículo 574, Reglamento al Código Orgánico del Ambiente, 2019.

⁶⁴ Grupo de Investigación de Economía Circular Inclusiva-Universidad de Cuenca, *Guía Legal de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Reciclaje Inclusivo Cantón Cuenca- Ecuador*, (Cuenca: 2002).

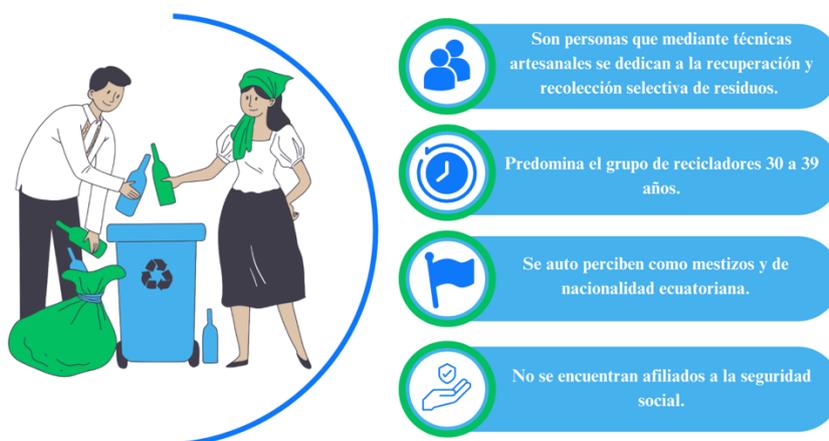
⁶⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, *Desarrollo de planes de inclusión para recicladores informales en sitios de disposición final: una guía operativa* (Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo, 2013).

de los recicladores de base son que, el servicio que prestan no tiene costo para el municipio, además contribuyen significativamente a crear nuevas fuentes de trabajo, a prolongar la vida útil de los sitios de disposición final de residuos y a disminuir los gases de efecto invernadero, debido a que se conservan los recursos naturales mediante la revalorización de residuos⁶⁶ que posteriormente entran en la cadena de consumo.

En Ecuador, en el año 2021 se realizó un censo a nivel nacional de los recicladores de base, la información fue recogida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en 2023 por la Coordinación General de Estudios y Datos.

De aquí se puede recoger a breves rasgos información sobre los 9.744 recicladores censados⁶⁷, hay recicladores hombres y mujeres, el rango de edad va desde los 20 hasta los 69 años siendo el grupo de 30 a 39 años el grupo de edad predominante, en su gran mayoría se auto perciben como mestizos y de nacionalidad ecuatoriana, aunque se encuentra presencia de nacionalidades venezolana y colombiana. Su nivel de instrucción es principalmente la escuela primaria, y en su gran mayoría no tienen afiliación a un seguro.

Gráfico 6: Los recicladores de base



Fuente: Elaboración propia

⁶⁶Banco Interamericano de Desarrollo, *Género y Reciclaje: Herramientas para el Diseño y Implementación de Proyectos* (Nueva York, 2013).

⁶⁷Coordinación General de Estudios y Datos, Censo Nacional de Recicladores, (2023), último acceso el 20 de octubre de 2023, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaOTkyMDI3NTEtNGRmMi00ZGM3LWI3ZDctMjk1NmQ3NDNkNjFlIiwidCI6ImRiYzc3YzA3LTRkMjAtNDczYi1hY2ZiLWQ4ZTg0MGM5MWMxMSIsImMiOjR9>

Muchas veces los recicladores de base se organizan en cooperativas, asociaciones u organizaciones. Bajo estas figuras nace un sentido de pertenencia y de acompañamiento pues se tiene un objetivo común y se trabaja por el mismo. Esto además contribuye a garantizar su derecho de participación⁶⁸ principalmente con las entidades gubernamentales para lograr su formalización y para coordinar el proceso de recuperación, transporte, tratamiento y reciclaje de los residuos sólidos.

7.3. Sector privado

Dentro del sector privado existen diferentes actores como la academia, las compañías, la sociedad civil, fundaciones, entre otras. Sin embargo, este trabajo se enfocó en las compañías y su relación con los recicladores de base.

Durante los últimos años el concepto de la Responsabilidad Extendida al Productor, REP ha ganado fuerza. Esto es un principio que busca promover dentro del ciclo ambiental de los productos una mejora en sus distintas fases, pero principalmente en el reciclaje y la eliminación final. Este principio asigna en primera instancia la responsabilidad a los fabricantes de los productos⁶⁹. Si bien es cierto esta idea puede ser beneficiosa para el ambiente, pero presenta desafíos para los recicladores informales. Ante esto se han planteado ideas de REP inclusivo en el cual se reconozcan a las personas recicladoras como socios y actores legítimos⁷⁰ en este sistema.

Algunos beneficios de la implementación de un REP inclusivo son el brindar empleos dignos, una mejor recuperación de materiales y la trazabilidad de materiales reciclables. El brindar empleos dignos permite que los recicladores de base salgan de la marginalidad ingresando a un empleo de la economía circular, además valida ante la sociedad la importancia de su papel en la gestión de residuos.

La inclusión de estos actores también mejora la recuperación de los materiales, ya que a los materiales de poco valor se los desvía de los rellenos sanitarios y se reducen los costos del sistema de gestión de residuos. Incluso, hacen la recopilación de información es más sencilla y existen más datos sobre los materiales que recogen.

⁶⁸Marlenny Díaz Cano, Diana Correa Valero, “Consolidación organizativa de los recicladores”, 50.

⁶⁹Taylor Cass Talbott, Pinky Chandran, Cecilia Allen, Lakshmi Narayan y Owusu Boampong, *La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) y las personas recicladoras*, (Manchester: WIEGO, 2022).

⁷⁰Taylor Cass Talbott, Pinky Chandran, Cecilia Allen, Lakshmi Narayan y Owusu Boampong, *La Responsabilidad Extendida del Productor (REP) y las personas recicladoras*, 11.

Desafortunadamente, la implementación de este concepto en las compañías se ve como un limitante para los recicladores de base. Existen barreras de entrada, requisitos excesivos, impedimentos en el acceso a la recolección de recursos y una de las más problemáticas prácticas se da cuando no se incorpora a los recicladores y se crea una competencia entre la recolección realizada por recicladores y las compañías.

En Ecuador la compañía Corporación La Favorita tiene una filial denominada GIRA, la cual se encarga de gestionar residuos con un enfoque de economía circular. Su propósito es lograr un impacto positivo mediante un manejo responsable de recursos, aumentando valor en las cadenas productivas, la sociedad y el medio ambiente⁷¹. Sin embargo, en su planta de recuperación de materiales los encargados son gestores ambientales calificados, no obstante, no existe evidencia de que se incluyan a los recicladores de base en el proceso.

La Cervecería Nacional es una empresa que mediante su modelo de Desarrollo Sostenible busca la inclusión, la participación y el beneficio ambiental. En 2022, en asociación con la Compañía Coca Cola, Aceleradora 100+ y ReciVeci se propusieron recuperar envases de vidrio y aluminio en Quito y Cuenca. Las estrategias involucraron la recolección con recicladores de base, la apertura de estaciones de reciclaje, la recolección en barrios y la entrega de envases de vidrio en centros de acopio⁷².

Con estos ejemplos se puede evidenciar que las iniciativas de reciclaje de las compañías pueden ser positivas o negativas. Son positivas cuando se incluye a los recicladores de base en el diseño e implementación de los proyectos REP. Sin embargo, son negativas cuando no se los involucra, porque genera una competencia entre las grandes industrias y los recicladores, ya que las grandes corporaciones son quienes llevan el material al mercado y también lo recolectan⁷³, perjudicando así el trabajo de los recicladores.

8. Recicladores de base y sus derechos a la asociación, a la salud y a la seguridad social

⁷¹GIRA, ¿Quiénes somos?, último acceso de 20 de octubre de 2023: <https://gira.com.ec/gira/>

⁷²Cervecería Nacional, ReciVeci, The Coca-Cola Company y Cervecería Nacional, con el apoyo de 100+ Accelerator, se unen para incentivar el reciclaje inclusivo en Ecuador, último acceso 20 de octubre de 2023: <https://www.cervecerianacional.ec/content/reciveci-coca-cola-company-y-cerveceria-nacional-con-el-apoyo-de-100-accelerator-se-unen>

⁷³Paola Pila, entrevistado por Daniela Tuttillo, 11 de octubre de 2020, transcripción: https://estudusfqedu-my.sharepoint.com/:w/g/personal/dtuttillo_estud_usfq_edu_ec/EWIIBo1wWI5GihxgpoLv470BF1jPyxk2u6MkB78IWWx8zw?e=A0fAjL

Los recicladores de base tienen presencia a nivel mundial. En la actualidad existen aproximadamente 20 millones de personas en el mundo cuya subsistencia depende directamente de la actividad del reciclaje y quienes se enfrentan a desafíos similares respecto de la tutela de sus derechos.

8.1. Derecho a la asociación

Se reconoce a todas las personas el derecho a la asociación libre, ya sea por fines ideológicos, políticos, económicos, sociales, culturales, laborales, entre otros⁷⁴. En el contexto de los recicladores de base este derecho juega un papel importante porque a partir de su organización comunitaria tienen mayor impacto. Bajo varias figuras como, cooperativas o asociaciones con una estructura y personería jurídica⁷⁵, pueden ser reconocidos ante el Estado ya que dan a conocer sus demandas y exigen su formalización para así garantizar sus derechos.

El reconocimiento es fundamental para este grupo, porque de esta manera el Estado los considera como actores dentro de la gestión de residuos sólidos y se puede tutelar correctamente su derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social, entre otros. Por ejemplo, en la ciudad de Buenos Aires, el sistema se puede definir como un servicio público de cogestión entre el gobierno de la ciudad y las cooperativas de recicladores.

La cogestión contribuye en el reconocimiento institucional de los recicladores, muchos de ellos reciben vestimenta adecuada de trabajo, credenciales de identificación, un seguro de accidentes personales y el pago de un incentivo económico⁷⁶. Este incentivo o retribución no es un pago por su servicio, sino el reconocimiento de costos operativos y de mantenimiento.

En Ecuador tanto la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva como su reglamento reconocen a los recicladores de base en la economía circular inclusiva⁷⁷ y la cadena de gestión integral de residuos sólidos⁷⁸ debido a que su actividad no tiene costo para el municipio y reduce los costos del sistema de manejo de desechos. Asimismo, contribuyen a prolongar la vida útil de los residuos, a reincorporarlos en la cadena de la

⁷⁴ Artículo 16, Convención Americana de Derechos Humanos.

⁷⁵ Marlenny Díaz Cano, Diana Correa Valero, “Consolidación organizativa de los recicladores”, 53.

⁷⁶ Pablo Javier Schamber, Juan Pablo Tagliafico, “El Sistema de Recolección Diferenciada en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Características inéditas de la participación de cartoneros en la gestión de los residuos urbanos secos”, 9.

⁷⁷ Artículo 4 (5), Ley Organica de Economia Circular Inclusiva, 2021.

⁷⁸ Artículo 37, Reglamento Ley Organica de Economia Circular Inclusiva, 2023.

economía circular y al ambiente con la disminución de los gases de efecto invernadero por el material recuperado.

Sin embargo, para dicho reconocimiento y acceso a los beneficios e incentivos gubernamentales, los recicladores deben constar en el Registro Único de los recicladores de base⁷⁹. En septiembre de 2023 la Corte Constitucional de Ecuador emitió un dictamen favorable al proyecto de Decreto-Ley de Urgencia Económica de Creación del Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas No Retornables. El decreto consiste en que por cada botella plástica PET no retornable gravada con el impuesto, se aplicará la tarifa de dos centavos de dólar (0,02 USD). El valor se devolverá en su totalidad a quien sea considerado reciclador transformador⁸⁰. Esto permite observar que se reconoce a los recicladores de base y a su trabajo.

Ahora bien, se debe impulsar la formalización de este grupo. La formalización es la manera de reconocer el trabajo de los recicladores en lo ambiental, económico y social. En Colombia, por ejemplo, se impulsó la formalización debido a la incapacidad de las ciudades de satisfacer la demanda del servicio público de gestión de residuos⁸¹ y los recicladores son un actor clave que brindan beneficios no solo ambientales, sino también económicos para el gobierno ya que reducen los gastos del sistema de gestión de residuos por la cantidad de material que recuperan.

En la gestión de residuos desde una mirada del reciclaje inclusivo se busca fortalecer la formalización y asociación de las personas recicladoras para generar incentivos relacionados directamente con su labor. La realidad es que en Ecuador tan solo el 6% de los recicladores se encuentran organizados en asociaciones de base, que a su vez conforman organizaciones más grandes, como la Red Nacional de Recicladores del Ecuador, RENAREC⁸², por eso se debe impulsar el fortalecimiento de las organizaciones de los recicladores de base mediante la formalización, apoyo en la infraestructura y el desarrollo de sus capacidades.

Mediante este fortalecimiento de las asociaciones, los recicladores en Ecuador pueden capacitarse y certificarse en sus competencias laborales bajo las formas asociativas reconocidas por la ley⁸³. Las asociaciones pueden darse a partir de

⁷⁹ Artículo 47, Reglamento Ley Organica de Economia Circular Inclusiva, 2023.

⁸⁰ Caso No, 5-23-UE/23 - 2023, párr. 17.

⁸¹ Luisa Fernanda Tovar, “Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular”,

⁸² Peter Cohen, Paula Guerra, Claudia Andrade, *Guía Operativa para elaboración de planes de Reciclaje Inclusivo en Ecuador* (Ecuador: Ministerio del Ambiente, 2019), 12.

⁸³ Artículo 35, Reglamento Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, 2023.

organizaciones sin fines de lucro, organizaciones con fin de lucro siempre que tengan un enfoque de inclusión social y género⁸⁴.

8.2. Derecho a la salud

El derecho a la salud según el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos consiste en asegurar el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. Sin embargo, para garantizarlo, el Estado debe comprometerse a considerar a la salud como un bien público y adoptar medidas como: la atención a la salud al alcance de todos los individuos; la inmunización contra enfermedades infecciosas; la prevención y el tratamiento de enfermedades profesionales; la educación sobre problemas de salud y la protección especial de grupos que por su condición de pobreza sean más vulnerables⁸⁵.

Por la naturaleza de su trabajo, los recicladores de base están expuestos a diversas amenazas a su salud. Las enfermedades infecciosas son las más comunes debido a que se transmiten directa o indirectamente de una persona a otra, mediante insectos, animales, por el consumo de alimentos o agua contaminada⁸⁶. El contagio de tétanos, VIH y de Hepatitis B es usual debido al contacto con vidrios, latas, jeringas o residuos hospitalarios⁸⁷. Uno de los principales motivos de esta exposición es el desconocimiento, falta de interés y la ausencia de políticas públicas respecto de la separación en la fuente.

Las condiciones de vida de los recicladores implican una afectación en su salud. Esto puede darse por dos motivos. El primero es que muchos recicladores llevan lo que recolectan a sus hogares y muchas veces los materiales se encuentran contaminados. El segundo se da debido a que tienen sus viviendas improvisadas cerca de sitios de disposición final de residuos, además de que no cuentan con servicios básicos como luz, agua, alcantarillado⁸⁸. Ecuador es un ejemplo de esta situación por los recicladores que realizan su labor a cielo abierto, esto significa que hay territorios donde laboran y viven

⁸⁴ Artículo 51, Reglamento Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, 2023.

⁸⁵ Artículo 10, Protocolo de San Salvador.

⁸⁶ María Solíz, Juan Durango, Milena Yépez, José Solano, *El derecho a la salud en el oficio del reciclaje Acciones comunitarias frente al COVID-19*, 21.

⁸⁷ Lina Escobar-Rincón, Oneys del Carmen De Arco-Canoles, “Condiciones de Salud y Trabajo de los Recicladores de Oficio: Revisión de Alcance” *Rev Peru Med Exp Salud Publica* (2021), 643- 652. DOI: <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2021.384.9294>

⁸⁸ Lina Escobar-Rincón, Oneys del Carmen De Arco-Canoles, “Condiciones de Salud y Trabajo de los Recicladores de Oficio: Revisión de Alcance”, 649.

familias de recicladores que están expuestas a gases tóxicos por la descomposición de residuos y por la quema de los desechos⁸⁹.

El desplazamiento a lugares peligrosos en la recuperación de materiales, las caídas de carros en movimiento, los accidentes viales y accidentes con maquinaria representan un grave problema para los recicladores⁹⁰. Ante esto es fundamental recalcar que los Estados tienen la responsabilidad de adoptar medidas para la prevención de enfermedades y accidentes profesionales, además de la creación de condiciones que aseguren asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad o accidentes⁹¹.

Una vez comprendidos los riesgos a la salud de este grupo se enfrenta, el caso *Poblete Vilches y Otros Vs. Chile* es de gran relevancia debido a su desarrollo de estándares sobre el derecho a la salud como un deber estatal de asegurar el acceso de las personas al servicio de la salud mediante una prestación médica permanente y de calidad.

El primer estándar es la calidad, esto se refiere a contar con infraestructura, herramientas y el personal calificado, adecuado y necesario para satisfacer las necesidades médicas⁹².

El segundo estándar es la accesibilidad ya sea por accesibilidad física, económica o acceso a la información, debe ser un sistema de salud inclusivo para todas las personas y sin discriminación. Los recicladores al ser un grupo vulnerable por su situación económica suelen ser víctimas de discriminación y violencia y han optado por automedicarse, usar remedios caseros y simplemente no acudir a los centros de salud. Por eso es importante la adopción de medidas positivas de garantía del acceso a la salud de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo.

El tercer estándar es la disponibilidad en términos de establecimientos, bienes y servicios de salud y programas integrales de salud. Una medida de aseguramiento de esta obligación es, por ejemplo, que el Estado implemente campañas de difusión masiva y programas de vacunación contra la hepatitis B o el tétanos por la exposición de los recicladores a este tipo de enfermedades.

⁸⁹María Solíz, Juan Durango, Milena Yépez, José Solano, *El derecho a la salud en el oficio del reciclaje Acciones comunitarias frente al COVID-19*, 93.

⁹⁰Carlos Severiche Sierra, Carlos Vidal Tovar, Delvis Muñoz Rojas, Raúl Martelo Gómez, Yimy Gordon Hernández, “Condiciones inseguras de las políticas públicas ambientales en cooperativas de recicladores de residuos sólidos urbanos” *Archivos Venezolanos de Farmacología y Terapéutica* (2021), 818-823.

⁹¹Artículo 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

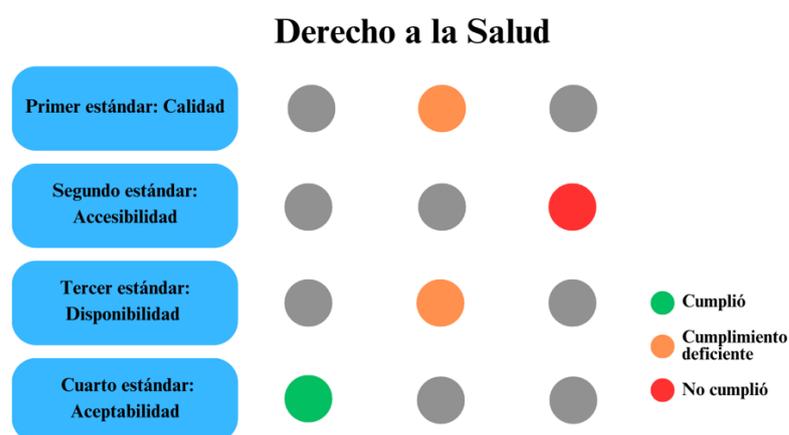
⁹²ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), “Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, (2000), acceso última vez 20 de octubre de 2023: <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc492.html>

El cuarto estándar es la aceptabilidad, lo que implica que los establecimientos de salud deben actuar con criterios culturales adecuados, incluyendo una perspectiva de género, y respetar la voluntad de los pacientes en su tratamiento.

Una vez analizado el cumplimiento de los estándares internacionales sobre este derecho, se recuerda que en Ecuador la garantía del derecho a la salud corresponde principalmente al Ministerio de Salud Pública. Dicho organismo tiene la responsabilidad de la regulación, planificación, implementación de políticas públicas y gestión de la salud pública.

Sin embargo, esta obligación debe ir de la mano con el MAATE y con los GAD Municipales quienes deben llevar un registro de los recicladores de base e implementar la protección adecuada para el desarrollo de sus actividades mientras se precautela su salud⁹³. En la Tabla 1 se puede observar el cumplimiento de estas entidades sobre la garantía de este derecho.

Tabla 1: Cumplimiento de estándares internacionales del derecho a la salud



Fuente: Elaboración propia

8.3. Derecho a la seguridad social

El derecho a la seguridad social consiste en que toda persona que trabaja debe tener cubierta la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional. Además, en caso de muerte del beneficiario la prestación será transferida a sus dependientes⁹⁴.

⁹³Artículo 45, Reglamento Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, 2023.

⁹⁴Artículo 9, Protocolo de San Salvador.

Los Estados son los responsables de asegurar por igual los derechos de los trabajadores, esta obligación debe ser cumplida mediante la seguridad social de los trabajadores⁹⁵. Especialmente a quienes trabajan en la economía no estructurada la cual es definida como el grupo de actividades laborales que no constan en sistemas estructurados como lo es el reciclaje informal⁹⁶. Esto es el reflejo de que en varios países este derecho no se presta de manera adecuada, es por lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció una serie de elementos para garantizar el derecho a la seguridad social.

El primer elemento es la disponibilidad que se refiere a que debe haber un sistema establecido que garantice las prestaciones adecuadas mediante sus diferentes planes. Históricamente el reciclaje ha sido visto como una actividad informal llevada a cabo por una población vulnerable, por ejemplo, en Colombia se los excluye de la cobertura de la seguridad social⁹⁷.

De igual manera, en Argentina el sistema de seguridad social por muchos años excluyó a este grupo debido a que no tenían salario, no tenían obligaciones tributarias y mucho menos acceso a la seguridad social al ser una actividad informal y no reglamentada⁹⁸.

El segundo elemento es sobre los posibles riesgos e imprevistos sociales y respecto de la situación de los recicladores de base se debe mencionar los siguientes: la atención a la salud, que implica garantizar a todos los recicladores servicios de salud asequibles respecto de la enfermedad, la prestación debe darse durante los periodos en que no puedan trabajar por motivos de salud⁹⁹. En casos de accidentes laborales, la seguridad social debe ofrecer protección que puede surgir por la movilización y el manejo de maquinarias propias de la labor del reciclaje.

⁹⁵Carta de la Organización de Estados Americanos, Bogotá, 30 de abril de 1948, ratificada por el Ecuador el 21 de diciembre de 1950.

⁹⁶ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general N° 19 : El derecho a la seguridad social* (2008), E/C.12/GC/19, último acceso el 20 de octubre de 2023: <https://www.refworld.org/es/docid/47d6667f2.html>

⁹⁷Luisa Fernanda Tovar, “Formalización de las organizaciones de recicladores de oficio en Bogotá: reflexiones desde la economía popular”, 45.

⁹⁸Pablo Javier Schamber, Juan Pablo Tagliafico, “El Sistema de Recolección Diferenciada en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Características inéditas de la participación de cartoneros en la gestión de los residuos urbanos secos” *Laboreal, Volume 17* (2021), 1-25

⁹⁹Caso Vela Rojas y otros c. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 01 de octubre de 2021.

El tercer elemento es un nivel suficiente de prestación y duración para gozar del derecho a la seguridad social, esto depende de cada Estado y su capacidad de prestar un sistema de seguridad social eficiente¹⁰⁰.

El cuarto elemento es la accesibilidad que implica: la cobertura sin discriminación a todas las personas y grupos desfavorecidos o marginados; condiciones razonables, proporcionadas y transparentes; deben ser asequibles; poder participar e informarse en la administración del sistema y el acceso físico a los servicios de seguridad social para obtener las prestaciones.

El quinto elemento es la relación con otros derechos, principalmente su especial relación con el derecho a la salud. Un ejemplo de esto se dio en Honduras, en la zona de Moskitia. En este caso el Estado vulneró los derechos de las víctimas al no proveer un sistema de seguridad social ya que trabajaban en una situación de informalidad¹⁰¹. Esto impidió que los trabajadores de la zona de Moskitia gocen de su derecho a la salud tras sufrir accidentes laborales.

En Ecuador la garantía del derecho a la seguridad social corresponde principalmente al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que tiene como principios rectores tanto en su organización como en su funcionamiento los principios de solidaridad obligatoriedad, universalidad, equidad, suficiencia, eficiencia y subsidiariedad¹⁰².

Adicionalmente, el MAATE y los GAD Municipales dentro de sus responsabilidades tienen la obligación de implementar un reciclaje inclusivo, lo que también implica el acceso a la seguridad social de los recicladores de base. En la tabla 2 se puede observar el progreso del cumplimiento de estas entidades sobre la garantía del derecho a la seguridad social.

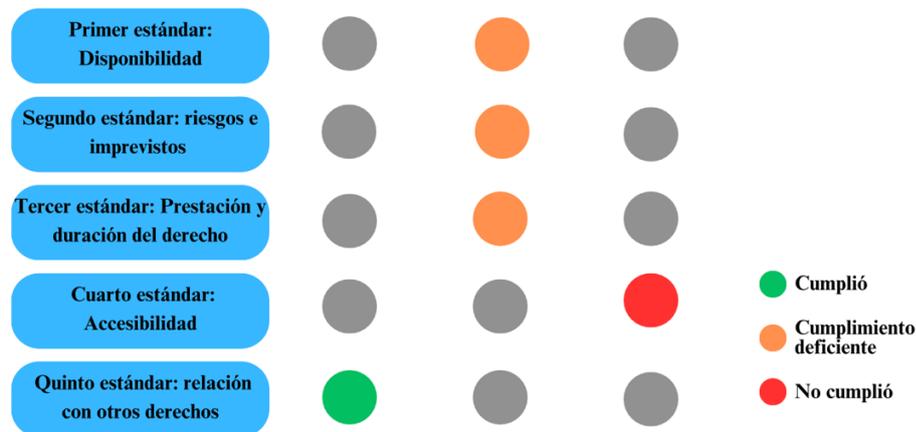
Tabla 2: Cumplimiento de estándares internacionales del derecho a la seguridad social

¹⁰⁰ONU: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), *Observación general N° 19 : El derecho a la seguridad social*, 8.

¹⁰¹Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras, Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 31 de agosto de 2021.

¹⁰² Ley de Seguridad Social, R.O suplemento 465 del 30 de noviembre de 2001, reformado por última vez el 04 de enero de 2023.

Derecho a la Seguridad Social



Fuente: Elaboración propia

9. Recomendaciones

Una vez analizada la situación de los recicladores de base en Ecuador se recomienda que el Estado tome en consideración los siguientes aspectos a la hora de tutelar adecuadamente sus derechos:

La asociatividad es un pilar que debe incorporarse en la regulación de los recicladores de base. Así tienen un mayor impacto en la sociedad, un mayor poder de persuasión en el Estado y pueden ser partícipes en la elaboración de políticas públicas. Incluso mediante el trabajo asociativo pueden aumentar su capacidad de negociación, lo que contribuye a que obtengan mejores ingresos sobre los materiales recuperados.

Para incentivar a los recicladores de base a asociarse, los GAD Municipales deben crear fondos de financiamiento para sostener las asociaciones. El financiamiento puede surgir de los propios beneficios de la actividad realizada por los recicladores, es decir, las toneladas de residuos recuperadas que no llegan a los rellenos sanitarios o de los materiales recogidos de las calles antes de que pasen los camiones municipales recolectores.

Esto es fundamental debido a que muchos recicladores que constan en asociaciones no reciben el apoyo suficiente para mantenerlas en el tiempo y aquellas personas no asociadas no observan beneficios reales para crear su propia asociación o ser parte de una ya existente.

Partiendo de la idea de que se brinda el financiamiento para las asociaciones, la forma más adecuada para hacer efectivo este derecho son las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria. Se recomienda las asociaciones de este sector ya que

surgen de personas que se organizan con la finalidad de satisfacer sus necesidades, considerando a cualquier ganancia como una reinversión de carácter social de la asociación. Estas organizaciones se constituyen en Ecuador como personas jurídicas, lo que permite su reconocimiento y formalización.

El procedimiento del registro de las asociaciones debe ser simple, es necesario reducir las barreras burocráticas y permitir a los recicladores crear sus asociaciones. Una vez creadas, el MAATE se encargará del registro de la asociación y los GAD Municipales deben hacer la entrega a los recicladores de sus *carnets* de identificación.

Con el objetivo de fomentar la creación de asociaciones y su formalización los GAD Municipales deben abrir espacios de diálogo con los recicladores para que las organizaciones sean participativas. Al ser competencia de los GAD Municipales la gestión de residuos se recomienda que brinden a las asociaciones beneficios sociales, entre estos, el acceso a materiales potencialmente reciclables de los rellenos sanitarios y el acceso a transporte, equipamiento, infraestructura e instrumentos de seguridad.

Se recomienda ofrecer capacitaciones para fortalecer las capacidades relacionadas con su labor del reciclaje, y las capacidades de gestión y liderazgo. Los espacios para las capacitaciones y para el desarrollo de su actividad laboral debe ser proporcionado por los GAD Municipales.

Las políticas públicas realizadas por el MAATE para fomentar la asociación deben seguir la línea del reciclaje inclusivo y brindar asistencia jurídica, técnica y equipos de seguridad personal para el cumplimiento de normas de seguridad industrial y salud laboral de los recicladores de base. Se recomienda que las políticas públicas sean realizadas con un enfoque de género ya que existe una gran participación de mujeres en el reciclaje quienes se enfrentan a agresiones sexuales en su entorno de trabajo y quienes son jefas de hogar y necesitan apoyo en centros de cuidado infantil para poder cumplir con sus tareas.

De conformidad a los estándares del derecho a la salud desarrollados por la Corte IDH y la Ley Orgánica de la Salud, toda persona tiene derecho al acceso universal, equitativo, permanente, oportuno, de calidad y gratuito a los programas y acciones de salud pública¹⁰³. El Ministerio de Salud Pública y los GAD Municipales son competentes de construir y mantener infraestructura y equipamientos de salud, en este sentido, cada

¹⁰³Ley Orgánica de Salud, R.O. Suplemento 423 de 22 de diciembre de 2006, reformado por última vez el 15 de mayo de 2023.

municipio debe asegurar que existan suficientes centros de salud y que la atención en sea igualitaria.

El MAATE debe crear políticas públicas efectivas sobre separación en la fuente en cada GAD Municipal. Adoptar esta medida es fundamental porque se evidenció que los contagios de enfermedades infecciosas y el contacto con bacterias ocurre en un primer momento por la ausencia de clasificación de residuos sólidos a nivel doméstico y comercial.

En los planes de gestión de residuos de cada GAD Municipal se debe incluir la prevención y el tratamiento de enfermedades profesionales¹⁰⁴. Para lograr este objetivo, se recomienda concientizar a partir de talleres y campañas a los recicladores sobre el uso adecuado de medidas de protección. Los instrumentos fundamentales para proteger la salud de los recicladores incluyen, cascos, chalecos reflectivos, overoles, botas, guantes, mascarillas y gafas.

Es importante capacitar a las asociaciones y sus recicladores en cuestiones de higiene personal, al exponerse a una serie de factores químicos y biológicos su salud se ve comprometida. Los GAD Municipales son responsables de incorporar en las instalaciones de reciclaje o en los rellenos sanitarios baños y duchas con la finalidad de fomentar a higiene personal de este grupo. Es recomendable que los GAD Municipales capaciten a los recicladores de base en primeros auxilios para casos de emergencia como lesiones, accidentes o quemaduras.

El MAATE junto al Ministerio de Salud Pública deben realizar una política pública mediante la cual los recicladores tengan la opción de vacunarse contra enfermedades infecciosas como la hepatitis, la cólera, la fiebre amarilla, entre otros. Se recomienda incluir chequeos regulares para diagnosticar de manera temprana problemas de salud e implementar protocolos de salud que eviten que su condición se vea más comprometida, tales como estudios de VIH.

Respecto del derecho a la seguridad social en Ecuador a los trabajadores sin relación de dependencia se les permite afiliarse de manera voluntaria, de esa manera podrían gozar de los mismos beneficios como seguros por vejez, muerte, riesgos de trabajo, asistencia por enfermedad y maternidad¹⁰⁵. Sin embargo, en estos casos la base

¹⁰⁴ Artículo 10, Protocolo de San Salvador.

¹⁰⁵ Artículo 3, Ley de Seguridad Social, 2001.

de la aportación es el salario básico unificado¹⁰⁶. En el contexto de los recicladores de base esto está lejos de su realidad porque sus ingresos son menores al salario básico unificado.

Ante esto, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social debe cumplir con la regulación sobre su derecho a la seguridad social de acuerdo con la Disposición General Única de la Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva que establece que para el acceso a la seguridad social sea efectivo, se creará la categoría afiliación denominada "Trabajador Autónomo Reciclador de Base"¹⁰⁷. Así estaría acorde a sus condiciones, principalmente al aporte que podrían realizar siguiendo sus ingresos mensuales.

En el escenario de que la mencionada disposición no sea cumplida se recuerda que, en Ecuador, cuando se trabaja bajo un régimen de dependencia laboral el aporte a la seguridad social es compartido con el empleador. Sin embargo, la labor de los recicladores al ser una actividad informal no está sujeta a la legislación laboral.

Es por esto, que se recomienda extender en las normas y en la práctica a los recicladores de base. Para lograr esto, se debe involucrar a los diferentes actores en la gestión de residuos, es decir, por los GAD Municipales, el MAATE, las empresas privadas y las asociaciones de recicladores.

Desde las entidades públicas el aporte a la seguridad social debe partir desde los beneficios que los recicladores de base generan con su actividad. Es decir, la reducción de costos por tonelada no enterrada en los rellenos sanitarios y por los residuos recuperados en las calles. Las empresas privadas, al ser de los mayores productores de residuos deben aportar a la garantía del derecho a la seguridad social de los recicladores mediante el involucramiento con los recicladores al implementar un sistema REP inclusivo que permita que recicladores afiliados y no afiliados se beneficien con la compra directa de materiales reciclables.

Es recomendable que las asociaciones recicladoras empleen parte del financiamiento otorgado por los GAD Municipales y de reinvertir las ganancias generadas por su actividad en las asociaciones de la Economía Popular y Solidaria en necesidades de carácter social, en este caso, el aporte a la seguridad social.

10. Conclusiones

¹⁰⁶Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión De Cartera, IESS, R.O. suplemento 403 de 04 de marzo de 2021, reformado por última vez 24 de mayo de 2023.

¹⁰⁷ Disposición Transitoria Única, Ley Orgánica de Economía Circular Inclusiva, 2021.

Como se evidenció a lo largo de este trabajo existen algunos hallazgos a destacar. Primero, el rol de los recicladores de base como actores fundamentales en el proceso de gestión de residuos sólidos, tanto a nivel internacional como nacional, siendo ellos grandes contribuidores de los GAD Municipales en Ecuador. Segundo, se demostró que el reciclaje en la actualidad no es inclusivo ya que no se reconoce a este grupo de trabajadores al ser parte de la economía informal.

Tercero, las consecuencias de su falta de reconocimiento tienen un impacto negativo en el reconocimiento y formación de las asociaciones, las condiciones de salud de los recicladores y en la dificultad de acceder a los beneficios de la seguridad social.

Ante estos hallazgos, se puede ver la complejidad de la garantía de los derechos de los recicladores de base. Por eso es importante cuestionar, ¿Cuál debe ser el régimen jurídico que tutele el derecho a la asociación, salud y seguridad social de los recicladores de base en el Ecuador? Para una tutela efectiva se debe implementar una regulación específica de los recicladores de base en la cual se promuevan las asociaciones y se planteen los beneficios de ser parte de una organización, como las de la Economía Popular y Solidaria.

Es importante que se incluyan políticas públicas de separación en la fuente, aquí también se deben establecer los estándares internacionales del derecho a la salud que deben ser implementados por la autoridad sanitaria correspondiente en conjunto con los GAD Municipales. Esta nueva regulación debe cumplir con la creación del régimen especial de afiliación, "Trabajador Autónomo Recicladador de Base". Sin embargo, este régimen debe cumplir los elementos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos adaptándose al contexto de los recicladores de base.

Las limitaciones que complejizaron el desarrollo de este trabajo fueron la falta de información de las entidades públicas ecuatorianas, principalmente del MAATE, sobre planes o políticas de inclusión o reconocimiento de los recicladores de base. De igual manera, el censo de los recicladores elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos tiene información incompleta. A pesar de que existe abundante información sobre los recicladores de base, una gran limitación fue específicamente el poco desarrollo de literatura jurídica respecto del tema tanto en Ecuador como en otros países de América Latina. Los estudios encontrados se encaminaban a áreas como la antropología o la sociología.

Conociendo estas limitaciones, lo que se sugiere para próximos estudios de la temática es que con el fin de obtener datos más precisos la información de las instituciones

del Estado sea de conocimiento público y dentro de las posibilidades que los datos sean actuales. Por la falta de desarrollo doctrinario jurídico se sugiere incentivar la investigación desde la academia o desde el gobierno, sobre este tema para abordar posibles contribuciones a la garantía de los derechos de los recicladores de base.