

**PLAN DE ACCIÓN DE ECONOMÍA CIRCULAR, URUGUAY**

Consultoría de evaluación y monitoreo

**ENTREGABLES NO. 5**

para

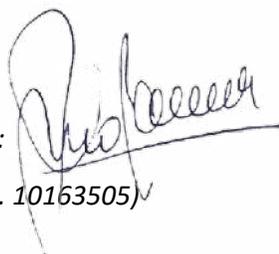
Partnership for Action on Green Economy (PAGE)

Oficina para América Latina y el Caribe, Panamá

**Mariana Barrera**

Elaborado y entregado por:

Mariana Barrera (Index No. 10163505)



Aprobado por:

Fecha: 12/07/2021

## Listado de Acrónimos

ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ARCE	Agencia Reguladora de Compras Estatales
CEMPRE	Compromiso Empresarial Para el Reciclaje
COVID-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> (enfermedad por coronavirus de 2019)
CTPLAS	Centro Tecnológico del Plástico
CUTI	Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información
DACC	Proyecto de Desarrollo Agropecuario y Cambio Climático
DNE	Dirección Nacional de Energía
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DNOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EC	Economía Circular
FIS	Fondo de Innovación Sectorial
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas
GEF	Global Environment Facility
INACCOP	Instituto Nacional del Cooperativismo
INALE	Instituto Nacional de la Leche
INEFOB	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
MA	Ministerio de Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAEC	Plan de Acción de Economía Circular de Uruguay
PAGE	Alianza para la Acción hacia una Economía Verde
PE	Polietileno
PET	Polietileno Tereftalato
PIT-CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional Trabajadores
PNUMA	Programa Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SNCyT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
STPC	Secretaría de Transformación Productiva y Competitividad
TDR	Términos de Referencia
UdelaR	Universidad de la República
TU	Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

## Índice

<b>1. Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>4</b>
Principales hallazgos .....	4
<b>2. Fundamentos y metodología de trabajo .....</b>	<b>5</b>
Fundamentos .....	5
Metodología .....	6
<b>3. Caracterización de la economía circular en Uruguay.....</b>	<b>6</b>
Potencial Nacional.....	6
Contribución del PAEC.....	11
Economía Circular como Política de Estado .....	12
<b>4. Recomendaciones para una política de economía circular de largo plazo .....</b>	<b>14</b>
<b>Anexo I: guía para entrevistas.....</b>	<b>16</b>

## 1. Resumen Ejecutivo

El presente documento es el informe final de una consultoría orientada a la evaluación y monitoreo del Plan de Acción de Economía Circular de Uruguay (PAEC). Su objetivo es reportar las conclusiones obtenidos a lo largo de 16 entrevistas semi-estructuradas con técnicos y expertos en Economía Circular (EC) de Uruguay pertenecientes a distintas áreas del Estado nacional. El informe se organiza en tres secciones. En primer lugar, se describe la metodología empleada para el desarrollo de las entrevistas. A continuación, se exponen los resultados del análisis realizado, con foco en potencial de Uruguay para la transición hacia una economía circular y la contribución del PAEC a este proceso. Finalmente, se detallan las conclusiones generales.

### Principales hallazgos

1. Uruguay posee el potencial necesario para realizar una transición efectiva hacia la Economía Circular. Esto se debe a dos elementos centrales: 1. el trabajo que se ha hecho hasta el momento y en el desarrollo de capacidades técnicas, y 2. en las características geográficas, sociales y político-institucionales propias del país.
2. La transición hacia una economía circular ha sido priorizada políticamente y representa un factor de consenso entre los distintos partidos políticos. Sin embargo, para avanzar en este proceso es necesario promover cuatro (4) ejes centrales: 1. Fortalecimiento de la gobernanza, 2. Activa participación del sector privado, 3. Concientización y cambio cultural, y 4. Identificación de áreas prioritarias.
3. Para que la transición sea justa e inclusiva debe trascender dicha impronta e incorporar los desafíos sociales. La pandemia generada por el COVID-19 dejó en evidencia que una transición justa e inclusiva hacia la economía circular debe trascender las cuestiones ambientales e incorporar también los desafíos sociales. La crisis sanitaria trajo aparejada una crisis económica y social que se reflejó en el crecimiento de los niveles de desocupación (9,8%) y de pobreza (28%). En este marco, la transición hacia una economía circular en Uruguay enfrenta el desafío de identificar herramientas y vías que generen empleo y contribuyan con la salida de la pobreza y no se limiten solamente a la sostenibilidad ambiental.
4. El PAEC contribuyó a desarrollar el potencial uruguayo para la transición hacia una economía circular. Permitió que el país alcanzara un lugar de liderazgo regional en lo referente a la existencia de planes y/o estrategias nacionales de economía circular. La metodología con la que fue diseñado PAEC constituye su mayor fortaleza. Sin embargo, enfrenta una debilidad que es la ausencia de una visión estratégica de largo plazo y de un marco institucional adecuado.
5. Uruguay tiene la oportunidad para llevar a cabo una transición efectiva hacia la economía circular. El éxito de este proceso depende de que se diseñe e implemente una política de estado que genere un marco institucional y las condiciones necesarias para el desarrollo de una estrategia de largo plazo.

## 2. Fundamentos y metodología de trabajo

### Fundamentos

En los últimos años la economía circular ha ganado prominencia en América Latina y el Caribe como abordaje para el desarrollo sostenible. Esta tendencia se ha profundizado pese a la crisis internacional originada por la pandemia de COVID-19. El contexto internacional por la pandemia de COVID-19 dejó en evidencia las limitaciones que tiene la economía lineal y que lo que es bueno para la economía no lo es necesariamente para el medioambiente y la sociedad.

De acuerdo con el trabajo elaborado por Chatam House (2020), Uruguay integra el grupo de los 5 países que lideran la implementación de planes de acción y/o estrategias nacionales de economía circular en América Latina y el Caribe. Estos países son Uruguay, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. En el caso de Uruguay, es destacado por el diseño e implementación del Plan de Acción de Economía Circular de Uruguay (PAEC).

El PAEC fue presentado por el Gobierno Nacional de Uruguay en 2019, luego de un proceso de diseño colaborativo. Cuenta con siete (7) acciones y veintiséis (26) hitos, todos ellos alineados con las Acciones Estratégicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dos acciones poseen un plazo de ejecución indefinido, cuatro de ellas se espera que sean desarrolladas antes del año 2023 y, una de ellas, se diseñó para ser finalizada en el año 2020. Por su parte, once (11) hitos fueron programados para ser alcanzados en 2019, 13 en 2021 y 2 en 2021.

En el marco de la presente consultoría se realizó una evaluación del estado de avance del PAEC<sup>1</sup> (ver Entregable No. 4 de la presente consultoría). Los resultados obtenidos evidencian que el PAEC presenta un nivel de cumplimiento del 62,5%. Entre las acciones analizadas, cinco (5) lograron un nivel de ejecución igual o superior al 50% y dos (2) de ellas no lograron ejecutar ningún hito. En términos más amplios, la evaluación permitió concluir que:

- el PAEC fue un primer paso en lo que refiere a economía circular y que sentó las bases para seguir avanzando,
- las iniciativas de EC en Uruguay superan ampliamente aquellas acciones e hitos programados en el PAEC.
- Uruguay tiene una oportunidad para mantener su liderazgo a nivel regional en lo que refiere a EC y, para lograrlo, el próximo paso debería centrarse en fortalecer la gobernanza y la institucionalización de la EC a nivel nacional.

En base a los resultados obtenidos en la evaluación de referencia, resulta pertinente indagar cual fue la verdadera contribución del PAEC al impulso de la economía circular en Uruguay. ¿Cuáles fueron sus principales logros y debilidades? Más aun, dado su liderazgo regional, ¿es posible afirmar que en Uruguay se encuentran dadas las condiciones para una transición justa y equitativa hacia una

---

<sup>1</sup> Barrera, Mariana. Mayo 2021. "PLAN DE ACCIÓN DE ECONOMÍA CIRCULAR, URUGUAY: Consultoría de evaluación y monitoreo. Entregable No. 04". Partnership for Action on Green Economy (PAGE). Oficina para América Latina y el Caribe, Panamá (Index No. 10163505)

economía circular? ¿Cuáles son los principales desafíos? ¿Cuáles deberían ser las áreas prioritarias? ¿Resulta pertinente pensar en la implementación de una política de estado? ¿Qué es necesario para que esta sea integral y coherente?

## **Metodología**

La metodología empleada para analizar el potencial nacional para una transición justa e inclusiva se centró en el desarrollo de entrevistas semi-estructuradas con técnicos y expertos locales en la temática. Para el desarrollo de las reuniones se empleó un cuestionario cuya función fue guiar el diálogo entre las partes. En base a dichas reuniones se recabó documentación e información que permitió desarrollar el presente informe.

Se mantuvieron un total de doce (16) reuniones semi-estructuradas con técnicos y expertos en Economía Circular de Uruguay pertenecientes a distintas dependencias del Estado nacional. El objetivo de las entrevistas fue validar los hallazgos y conclusiones obtenidas en la evaluación del Plan de Acción de Economía Circular de Uruguay (PAEC). Tal como se puede observar en la guía (ver Anexo I), se hizo foco en tres grandes ejes:

1. Relevar la percepción sobre la contribución efectiva del PAEC para impulsar la Economía Circular a nivel nacional,
2. Analizar el potencial nacional para una transición justa e inclusiva hacia la economía circular
3. Evaluar la pertinencia de promover la Economía Circular como política de estado

La sección presentada a continuación expone la visión integral que fue posible sistematizar en base al trabajo realizado.

## **3. Caracterización de la economía circular en Uruguay**

La presente sección exhibe de forma ordenada y sistematizada la visión integral obtenida a partir de las entrevistas con técnicos y expertos de la economía circular en Uruguay. Se ordena en tres (3) grandes secciones. En primer lugar, se analiza el potencial nacional para la transición hacia una economía circular de forma justa e inclusiva. En segundo lugar, se analiza la contribución efectiva del PAEC para llevar adelante dicho proceso. Y, por último, se hace foco en la importancia de promover una política de estado.

### **Potencial Nacional**

En la literatura existe consenso de que Uruguay posee el potencial para realizar una transición efectiva hacia la Economía Circular. Tal como se detalla a continuación, esta idea se sustenta en dos elementos: 1. el trabajo que se ha hecho hasta el momento y en el desarrollo de capacidades técnicas, y 2. en las características geográficas, sociales y político-institucionales propias del país.

En primer lugar, y tal como fuera mencionado previamente, Uruguay lidera a nivel regional la implementación a nivel nacional de la Economía Circular. Esto se debe al desarrollo y puesta en marcha del PAEC. Sin embargo, los avances alcanzados a nivel nacional no se limitan a este factor. A lo largo de los años, las iniciativas y acciones de economía circular puestas en marcha trascendieron a aquellas contempladas en el PAEC. Un ejemplo de gran relevancia es el caso de BIOVALOR que, si bien se inició como un proyecto focalizado en el manejo de residuos agroindustriales y de pequeños centros poblacionales<sup>2</sup>, se transformó en una iniciativa focalizada en integrar la economía circular con la acción climática. Producto de estos avances, es posible observar a nivel nacional una adaptación en el lenguaje, en las formas de trabajo y en la existencia de equipos técnicos capacitados en la temática.

Por su parte, en lo que refiere a las características geográficas, sociales y político-institucionales, los expertos coinciden con la descripción hecha por el Banco Mundial (2019): “Uruguay se destaca en América Latina por ser una sociedad igualitaria, por su alto ingreso per cápita, sus bajos niveles de desigualdad y pobreza (...). En términos relativos, su clase media es la más grande de América, y representa más del 60% de su población. Uruguay se ubica entre los primeros lugares de la región en relación con diversas medidas de bienestar, como el Índice de Desarrollo Humano, el Índice de Oportunidad Humana y el Índice de Libertad Económica. La estabilidad de las instituciones y los bajos niveles de corrupción se reflejan en el alto grado de confianza que tienen los ciudadanos en el Gobierno.”<sup>3</sup>

Dicho en otras palabras, las condiciones geográficas, sociales y político-institucionales facilitan la promoción, coordinación e implementación de iniciativas. La combinación de los factores enumerados facilita la convocatoria y articulación entre los distintos sectores involucrados, ya sean del sector público, privado y/o de la sociedad civil. Al existir voluntad política, estas características propician estabilidad institucional y favorece la continuidad a lo largo del tiempo de las distintas iniciativas y políticas públicas.

La experiencia en la transformación de la matriz energética es prueba de ello. Uruguay es actualmente uno de los países líderes a nivel mundiales en la producción eólica y solar. Transformó completamente su matriz energética en solo 12 años (entre 2005 y 2017). Su modelo exitoso se basó no solamente en las condiciones naturales del país, sino en la voluntad política, en el diseño e implementación de un marco normativo innovador y en la promoción de asociaciones público-privadas para promover la inversión en el sector.

La experiencia de Uruguay con las energías renovables evidencia que el país cuenta con experiencia para el desarrollo de políticas de estado y estrategias nacionales a partir de programas específicos. “En 2005 inició el diseño de una política energética de largo plazo que incluía el fomento de la generación de energía con fuentes autóctonas, entre ellas la energía eólica, y para iniciar este

---

<sup>2</sup> Disponible: <https://biovalor.gub.uy/que-es-biovalor/>

<sup>3</sup> Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>

programa, puso en marcha el proyecto denominado Programa de Energía Eólica de Uruguay (PEEU), que sentó las bases del exitoso desarrollo de ese sector<sup>4</sup>.

Dicho en otras palabras, la experiencia en el diseño e implementación de la estrategia nacional de energías renovables representa una inspiración para la transición hacia una economía circular. Los expertos coinciden en que, a la realidad nacional descrita, se suma el hecho de que la transición hacia una economía circular ha sido priorizada políticamente y que, a su vez, es un factor de consenso entre los distintos partidos políticos. Ahora bien, también coinciden en que para avanzar en este proceso es necesario promover cuatro (4) ejes centrales: 1. Gobernanza, 2. Sector Privado, 3. Concientización y cambio cultural, y 4. Áreas prioritarias.

**1. Gobernanza:** el eje de gobernanza hace referencia a la necesidad de crear un marco institucional que provea una visión, objetivos y estrategia de largo plazo. También debe definir roles, recursos y responsabilidades entre los distintos actores del sector público y establecer un esquema de incentivos que promueva la inversión privada.

Los Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ambiente (MA) y Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se han involucrado activamente en la implementación de la economía circular. Si bien el MIEM quien en la práctica lidera la implementación de acciones asociadas a la economía circular, no existe un marco institucional que lo defina y evite la superposición de competencias. Los cambios institucionales asociados con Transforma Uruguay (TU) y Biovalor, que cumplían un rol primordial para el desarrollo del PAEC, parecen haber profundizado los desafíos institucionales que existen en lo que refiere a la implementación de la economía circular

En este sentido, también resulta prioritario identificar, convocar y sumar a la conversación a otros actores que cumplen un rol preponderante en la transición nacional hacia la economía circular. Ejemplos de ello son el Ministerio de Salud Pública (MSP) y, en especial, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuya función es esencial al momento de trabajar incentivos para el sector privado. La articulación del sector público también debe contemplar el trabajo con los gobiernos sub-nacionales que son quienes alcanzan el vínculo más cercano con la población.

Dicho en otras palabras, los expertos y técnicos coinciden en la necesidad de contar con un marco institucional que favorezca una mejor articulación dentro del sector público y evite la superposición de responsabilidades y recursos. Más aun, dicho marco debe promover el largo plazo y evitar que la economía circular se limite a acciones independientes y desarticuladas.

---

<sup>4</sup> Alemán et Al (2020). “Casos de estudio en Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe: Generación de Electricidad con Fuentes Eólicas en Uruguay”. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento para discusión Nº IDB-DP-00738.

**2. Sector Privado:** el eje del sector privado se focaliza en la necesidad de identificar e implementar incentivos que permitan involucrar activa y genuinamente al sector privado en la transición nacional hacia una economía circular.

En Uruguay el interés y compromiso del sector privado por avanzar hacia una economía más circular puede caracterizarse según tres tipos de empresas: 1) los emprendedores sensibilizados con la temática, 2) las PyMEs exportadoras cuyos compradores les exigen el cumplimiento de estándares y protocolos de sostenibilidad y, por último, 3) las grandes empresas multinacionales cuyas casas matrices establecen compromisos de mediano y largo plazo en el marco de la Economía Circular. Por fuera de estos intereses se encuentra un sector MiPyME cuyo comportamiento es inercial debido a su alta exposición a los vaivenes de la economía nacional. Este último caso, no asocian los cambios en sus modelos de negocios o procesos productivos a mejoras en los proyectos, los suelen entender como gastos.

Es necesario llevar adelante un trabajo de sensibilización y concienciación que les permita identificar los beneficios económicos y financieros de avanzar hacia una economía circular. Este proceso exige la existencia de incentivos que permitan alinear sus objetivos con el objetivo común y que, en dicho macro, decidan direccionar inversiones y adecuar sus modelos de negocios y estrategias productivas. Dichos incentivos pueden adoptar distintas formas y formatos, como son beneficios impositivos y fiscales, estándares y sellos nacionales de sostenibilidad, entre otros. Por su parte, las compras públicas parecen jugar un rol relevante en el impulso de las iniciativas privadas debido al impacto que tienen en el entramado productivo nacional (alcanzan un 10% del PBI<sup>5</sup>). En este punto es importante destacar que el proceso de formalización presenta un gran desafío y es el desarrollo de instrumentos equilibrados, de modo tal que promuevan la economía circular en los procesos productivos de las MiPyMEs sin limitar ni condicionar su capacidad de desarrollo y crecimiento. La formalización es un proceso necesario e importante, pero para ser exitoso debe incluir a todos los actores.

**3. Concientización y cambio cultural:** el tercer eje hace referencia a la importancia de ampliar el ámbito de influencia en lo que refiere a la economía circular en Uruguay. Esto implica involucrar nuevos actores y, a su vez, ampliar el marco conceptual.

Por un lado, en lo que refiere a los actores involucrados, como se mencionó previamente, la transición hacia una economía circular requiere que sean involucradas otras instituciones de la administración pública nacional y las PyMEs del sector privado. También resulta primordial involucrar activamente al tercer sector, a la academia y a los gobiernos sub-nacionales. Por otro lado, en lo que concierne a lo conceptual, si bien el debate sobre la transición hacia una economía circular ya se encuentra instalada en la sociedad uruguaya, este presenta un carácter fuertemente

---

<sup>5</sup> Lorenzi y Ledezma. 2009. “Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay”. Cuaderno de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay, ISSN 1688-3519N.o 4.

ambiental y suele limitarse a las temáticas de reciclado. Para que la transición sea justa e inclusiva debe trascender dicha impronta e incorporar los desafíos sociales.

La pandemia generada por el COVID-19 cristalizó esta realidad: trajo aparejada una crisis económica y social que se reflejó en el crecimiento de los niveles de desocupación (9,8%<sup>6</sup>) y de pobreza (28%<sup>7</sup>). En este marco, las prioridades de política pública deben focalizarse en abordar esta realidad y aliviar la situación social. Ante la nueva realidad, la transición hacia una economía circular en Uruguay enfrenta el desafío de identificar herramientas y vías que generen empleo y contribuyan con la salida de la pobreza y no se limiten solamente a la sostenibilidad ambiental. En ningún país de la región es posible pensar el ambiente sin abordar la acuciante situación social.

El proceso de concientización y cambio cultural debe ser guiado por el desarrollo de una base sólida de conocimiento técnico. En este marco, deben implementarse estrategias de capacitación tanto para el sector privado como para el sector público. La formación de cuadros técnicos permite incorporar a nuevos actores en la temática y, combinado con el trabajo de investigación, promueve la innovación y co-creación entre distintos actores.

**4. Áreas prioritarias:** el último eje hace referencia a la importancia de identificar áreas y sectores prioritarios para iniciar la transición hacia una economía circular a nivel nacional.

Entre los actores entrevistados parece existir consenso en que para dicha definición es necesario analizar en detalle la matriz productiva nacional y el espectro de alternativas asociadas a ella. Sin embargo, la agroindustria surge como el sector con mejores condiciones a ser considerado como punto de partida. Cuenta con gran potencial debido a la relevancia que posee en la matriz productiva nacional y al amplio campo de acción que ofrece (agroecología, circularidad de nutrientes, bioeconomía, bioplásticos, biomateriales, uso de agroquímicos, compostaje, control biológico de plagas, agricultura inteligente, entre otros).

En este marco vale la pena destacar que, para diseñar una estrategia de transición hacia una economía circular, es imprescindible tener presente que Uruguay es un país marcadamente urbano, con un 93,4% de la población viviendo en zonas urbanas y un 65% se localiza en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Colonia y Maldonado cuya extensión geográfica alcanza solo el 12 % del territorio nacional<sup>8</sup>. Las ciudades son grandes generadoras de valor (80% del PBI mundial<sup>9</sup>) pero, a su vez, son grandes generadoras de residuos y contaminación (a nivel mundial

---

<sup>6</sup> Marinakis, Andres (2020). “Nota técnica país. Uruguay: Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos”. Organización Internacional del Trabajo.

<sup>7</sup> Bai H.et Al. 2020. “Los seguros de desempleo ante un mercado laboral en terapia intensiva. Insumos para enfrentar la pandemia”. Universidad de la Republica. . Disponible en [http://fcea.edu.uy/images/dto\\_economia/Blog/SD\\_ante\\_un\\_mercado\\_laboral\\_en\\_terapia\\_intensiva.pdf](http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/SD_ante_un_mercado_laboral_en_terapia_intensiva.pdf)

<sup>8</sup>Hábitat III: Informe Nacional de Uruguay. Octubre 2016. Disponible: <https://uploads.habitat3.org/hb3/National-Report-LAC-Uruguay-Spanish.pdf>

<sup>9</sup> Banco Mundial (Abril 2020). Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>

concentran el 70% de la generación de residuos, el 70% de emisiones de gases efecto invernadero y, consumen el 60% de la energía generada).

En este marco, el desafío del manejo de residuos a nivel nacional y local debe ser una prioridad. Si bien Uruguay ha hecho grandes avances en este aspecto, es importante tener presente que la crisis sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 tuvo impactos en el sector.

### **Contribución del PAEC**

Los expertos consultados coinciden en que el PAEC contribuyó a desarrollar el potencial uruguayo para la transición hacia una economía circular. Sin ir más lejos, su existencia permitió que el país alcanzara un lugar de liderazgo regional en lo referente a la existencia de planes y/o estrategias nacionales de economía circular. La implementación del PAEC no sólo contribuyó a la implementación de las acciones individuales, aquellas 7 acciones priorizadas en el documento final, sino que permitió establecer la agenda nacional y difundir el carácter multisectorial de la economía circular.

Existe consenso en que la forma en que fue diseñado PAEC constituye su mayor fortaleza. Se empleó una metodología colaborativa que fue liderada desde un espacio gubernamental que garantizó y propició la participación de distintos ministerios y áreas de gobierno. La metodología de diseño implementada no solo permitió enriquecer el producto final, sino que posibilitó la generación de sinergias entre las instituciones involucradas. Fomentó un nuevo espacio para el intercambio y dialogo entre agencias gubernamentales y contribuyó a desarrollar un nuevo lenguaje. En este marco, también surge como novedoso el hecho de que sea el MIEM quien haya tomado el liderazgo de la iniciativa, cuando suele ser un espacio limitado a los ministerios de ambiente, según la experiencia de otros países.

Frente al objetivo de la transición nacional hacia una economía circular, el PAEC enfrenta el desafío de no contar con una visión estratégica de largo plazo y un marco institucional adecuado. El PAEC se compone de dos grandes elementos, por un lado, definiciones generales y abstractas sobre la economía circular y, por otro lado, acciones concretas a ser implementadas. Dichas acciones fueron identificadas y priorizadas por los actores que participaron en el proceso de diseño. Al momento de ese trabajo se analizaron acciones que ya se encontraban en ejecución y/o en estados de diseño avanzados. Los criterios de selección de las mismas no fueron homogéneos y esto se refleja en el hecho de que las 7 acciones presentan distintas jerarquías y requieren niveles de recursos y esfuerzo asimétricos. Por otro lado, tampoco cuentan con un plan de implementación claro y concreto. Dicho de otra forma, el PAEC es un documento que carece de una visión estratégica que organice la hoja de ruta hacia una economía circular en Uruguay.

A esta realidad se suman los cambios institucionales asociados a las iniciativas Transforma Uruguay y a Biovalor, que dificultaron la continuidad en la articulación entre las distintas organizaciones

involucradas en el PAEC. Sin embargo, la forma en que fue diseñado el PAEC, en base a iniciativas preexistentes, permitió que las acciones en cuestión siguieran su curso de implementación.

La ausencia de una visión estratégica y de un marco institucional claro para el desarrollo del PAEC se manifiesta en su debilidad para la asignación de responsabilidades entre los actores involucrados y para la evaluación y monitoreo del mismo. En lo que refiere a la asignación de responsabilidades, a cada una de las 7 acciones priorizadas en el PAEC se le asignó una institución responsable de su ejecución, sin embargo, en algunos casos los hitos y compromisos excedían las competencias de la institución en cuestión e involucraban a otros organismos del estado. Dado que los roles y funciones no fueron estratégicamente delimitados, la actuación conjunta, articulada y colaborativa entre ministerios se vio desafiada y significativamente afectada frente al cambio institucional asociado a TU.

Por su parte, en lo que refiere a la evaluación y monitoreo del PAEC, la asimetría y heterogeneidad de las acciones dificultó hacer un seguimiento y medición preciso de su implementación. La ausencia de una visión estratégica impide contar con un marco lógico. La relevancia de contar con un marco de evaluación y monitoreo se basa en que ofrece dos grandes beneficios: 1) permite generar evidencia para la toma de decisiones informada, fundamentalmente en lo que refiere a políticas públicas; 2) provee información para mejorar el desempeño y para monitorear de forma transparente la ejecución de la estrategia, planes y programas. De ello se desprende que un buen marco de evaluación y monitoreo no solo es importante por la evaluación ex-post, sino porque ofrece la posibilidad de realizar una planificación ex-ante basada en resultados. A su vez, es un instrumento eficaz para garantizar la calidad en la implementación y promover la transparencia en las políticas públicas

En resumen, los técnicos y expertos entrevistados permitieron validar los resultados obtenidos en la evaluación del PAEC. Uruguay tiene una oportunidad para mantener su liderazgo a nivel regional en lo que refiere a EC. Esto se sustenta en tres elementos centrales:

- a. Las instituciones involucradas cuentan con equipos técnicos capacitados y comprometido con el desarrollo de la EC,
- b. El PAEC fue un primer paso en lo que refiere a EC, sentó las bases para seguir avanzando
- c. Las iniciativas de EC en Uruguay superan ampliamente aquellas acciones e hitos programados en el PAEC.
- d. El próximo paso debería centrarse en fortalecer la gobernanza y la institucionalización de la EC a nivel nacional.

### **Economía Circular como Política de Estado**

Una política de estado eficaz construye un diálogo entre los distintos actores, públicos, privados y OSC, y permite alinear sus incentivos en pos de alcanzar un objetivo común. A su vez, contempla métodos de monitoreo y evaluación y, por último y no por ello menos importante, compromete

recursos que posibilitan su ejecución<sup>10</sup>. De esta forma, las políticas públicas construyen un dialogo permanente entre los distintos actores involucrados, contribuyen a la toma de decisiones informada y generan certidumbre ya que no dependen de los cambios políticos o coyunturales.

La política de estado que promueva la transición hacia una economía circular debe contar con cuatro (4) características esenciales, tal como se describen a continuación:

**1. Visión integral:** para que la transición hacia una economía circular sea justa e inclusiva debe trascender la impronta ambiental que, en el caso de Uruguay, se liga fuertemente al reciclado.

La pandemia generada por el COVID-19 cristalizó esta realidad: trajo aparejada una crisis económica y social que se reflejó en el crecimiento de los niveles de desocupación y de pobreza. En este marco, las prioridades de política pública deben focalizarse en abordar esta realidad y aliviar la situación social. Ante la nueva realidad, la transición hacia una economía circular en Uruguay enfrenta el desafío de identificar herramientas y vías que generen empleo y contribuyan con la salida de la pobreza y no se limiten solamente a la sostenibilidad ambiental. En ningún país de la región es posible pensar el ambiente sin abordar la acuciante situación social.

La justicia social y ambiental son consideraciones de igual importancia para la transición hacia una economía circular. Una transición justa es importante para garantizar que la economía circular no perpetúe desigualdades existentes en el marco de la economía lineal o que no genera nuevos daños con la implementación de las nuevas tecnologías. Innovaciones asociadas a la economía circular pueden reducir la pobreza y promover el desarrollo al mismo tiempo que incentivan patrones de consumo para sociedades más resilientes e inclusivas.

**2. Diseño participativo:** debe surgir de un diseño participativo del que participen todos los sectores involucrados en la economía circular a nivel nacional. El resultado del trabajo conjunto debe ser una estrategia de largo plazo que refleje consenso político, técnico e institucional.

En lo que respecta al sector público, el trabajo realizado en el marco del PAEC es un gran punto de partida, pero resulta pertinente involucrar a los MEF y al MSP y a todos aquellos actores involucrados en la temática y que hasta el momento no han participado activamente de la articulación transversal. A su vez, resulta imprescindible involucrar al sector privado. Su participación tiene el objetivo de permitir realizar un diagnóstico acabado sobre su realidad y capacidad para la adecuación de sus modelos de negocio y procesos productivos. De esta forma, mediante la articulación entre el sector público y el sector privado será posible diseñar incentivos acordes a las necesidades, recursos y capacidades existentes. Por último, también deberán sumarse a la academia y al tercer sector que ya ha implementado iniciativas a nivel nacional.

---

<sup>10</sup> MANUAL DE PLANIFICACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE DESARROLLO. 2009. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.

El trabajo debe respetar los plazos necesarios para desarrollar una estrategia de largo plazo que trascienda los cambios de gobierno y sea a la vez transversal.

**3. Gobernanza y financiamiento:** la transversalidad y multisectorialidad son dos características propias de la economía circular que enriquecen el proceso, pero a su vez, incrementan los desafíos de articulación a nivel interministerial. En este contexto, se requiere el diseño de una gobernanza adecuada que garantice una precisa delimitación de responsabilidades y, a su vez, permita la efectiva implementación de las acciones garantizando los recursos humanos y financieros. Dicho en otras palabras, el adecuado diseño e implementación de una política de estado debe asociarse a una clara asignación de responsabilidades y a una asignación presupuestaria acorde a las necesidades planteadas. La formación de cuadros técnicos, tanto en el sector público como en el privado cobra especial relevancia al momento de asignar responsabilidades y funciones.

#### **4. Recomendaciones para una política de economía circular de largo plazo**

En base a la evaluación del estado de avance del PAEC y a las entrevistas con expertos en la materia es posible concluir que, más allá de los desafíos de transición de una economía lineal a una economía circular, en Uruguay existe consenso sobre el potencial que ofrece la economía circular. Sin embargo, queda pendiente entender si Uruguay se encuentra en condiciones de encontrar un balance entre las necesidades del sector privado y las políticas económicas e industriales necesarias. Este desafío se profundiza en el marco de la crisis social generada por la pandemia de covid-19 que impactó fuertemente en los niveles de desempleo y pobreza.

Los puntos listados a continuación identifican las áreas que van a determinar el éxito de la economía circular en Uruguay:

- Uruguay posee condiciones sociales, geográficas y político-institucionales que generan un terreno propicio para la transición hacia una economía circular. La experiencia exitosa de las energías renovables representa un antecedente inspirador.
- Garantizar el diseño participativo de la estrategia nacional es esencial para aprovechar la oportunidad en cuestión. La articulación entre todos los sectores involucrados resulta primordial a la hora de garantizar la transversalidad y multisectorialidad propias de la economía circular. Deben sumarse el sector privado, el tercer sector, la academia y, desde el sector público, todos aquellos organismos del gobierno nacional que resulte pertinente, incluyendo al MEF y a todas aquellas entidades involucradas en la temática pero que no han participado activamente del proceso.
- La pandemia de COVID-19 dejó en evidencia las limitaciones que tiene la economía lineal. Sin embargo, la crisis social y económica que trajo aparejada desafían la transición hacia la economía circular: este proceso debe encontrar herramientas y vías para no competir con las necesidades sociales y garantizar la transición hacia una sociedad más resiliente e inclusiva.

- La transición hacia una economía circular requiere de una política de estado que cuente con instituciones fuertes que garanticen la adecuada articulación entre las áreas involucradas. A su vez, debe estar asociada a recursos presupuestarios y humanos que permitan implementar la estrategia nacional de largo plazo. En este marco, resulta relevante destacar que los recursos públicos no son suficientes, sino que es necesario implementar los incentivos correctos para que el sector privado participe activamente del proceso y movilice recursos propios.

## **Anexo I: guía para entrevistas**

**Objetivo de las entrevistas:** validar los hallazgos y conclusiones obtenidas en la evaluación del Plan de Acción de Economía Circular de Uruguay.

### **Sobre el Plan de Acción de Economía Circular (PAEC)**

1. ¿Cuál es su visión sobre el PAEC?
2. ¿Cuál considera que es su contribución para impulsar la EC a nivel nacional?
3. ¿Cuáles considera que son sus principales logros y debilidades?

### **Transición hacia la EC**

4. ¿Cuál es el potencial de Uruguay para transicionar hacia una EC? (desafío: transición justa y proceso político inclusivo)
5. ¿Cuáles son los principales desafíos? (financieros, políticos, institucionales, sociales)
6. ¿Qué características deberían tener la narrativa y la agenda de la EC a nivel nacional?
7. ¿Cuáles deberían ser las áreas prioritarias a promover?
8. ¿Qué sectores son más propensos a beneficiarse de la transición hacia una EC? ¿Por qué?
9. ¿Qué sectores son más propensos a enfrentar desafíos en dicha transición? ¿Por qué?

### **EC como Política de Estado**

10. ¿Cómo evalúan la necesidad de generar institucionalidad para la EC?
11. ¿Es pertinente pensar en una Política de Estado?
12. ¿Qué es necesario para lograr una política de estado integral y coherente?
13. ¿Cuáles son los principales desafíos relacionados con su implementación?

### **Otras consultas**

14. La pandemia de COVID-19 dejó en evidencia las limitaciones que tiene la economía lineal (lo que es bueno para la economía no lo es necesariamente para el medioambiente y la sociedad). En este contexto: ¿cree que tiene algún impacto sobre la EC Uruguaya? ¿Cuál?
15. ¿Tiene otros pensamientos o recomendaciones adicionales que quiera compartir?