



Articulando la política social y ambiental para la recuperación pos-COVID-19

## Economía circular resiliente e inclusiva para reconstruir mejor y más verde

### RESUMEN DE POLÍTICA

**“Necesitamos convertir la recuperación en una verdadera oportunidad de hacer lo correcto para el futuro”** – Secretario General de las Naciones Unidas

La recuperación de la COVID-19 debe estar alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático. En palabras del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, necesitamos “aprender de esta crisis y reconstruir mejor... podríamos enfrentar mejor este desafío - con sistemas de salud más fuertes, menos personas viviendo en la pobreza extrema, menos desigualdad de género, un ambiente natural más saludable y sociedades más resilientes [...]”

**La COVID-19 ha cambiado nuestro panorama económico y social.** La pandemia ha expuesto muchas fragilidades de nuestras economías, profundizando desigualdades existentes y haciendo más visible la difícil situación de aquellos en situaciones vulnerables. Al mismo tiempo, nos obliga a repensar los sistemas que sostienen la economía, ¿deberían los paquetes de estímulo centrarse en encontrar el camino para volver a la normalidad?, o más bien, ¿podrían acelerar el cambio que ya había comenzado hacia una economía circular, más resiliente y con bajas emisiones de carbono? Cada vez, hay más llamados en favor de una recuperación verde y de convertir la crisis en una oportunidad para construir economías más inclusivas. El Foro Económico Mundial (WEF), por ejemplo, está resaltando la oportunidad única que se presenta para el “Gran Reinicio” de nuestras economías y sociedades.

1. <https://www.weforum.org/great-reset/#:~:text=The%20Great%20Reset%20is%20a,more%20sustainable%20post%2Dpandemic%20world.>

## Objetivos:

La presente nota tiene como objetivo compartir importantes esferas que los gobiernos pueden considerar para el diseño de sus paquetes de estímulo con el fin de responder mejor a la crisis de la COVID-19. El documento expone algunos de los, algunos de los principales ejes temáticos que contribuirían a reconstruir mejor y de forma más sostenible, utilizando instrumentos y enfoques normativos de economía verde, economía circular y de consumo y producción sostenibles. También se centra en sectores clave con el mayor potencial para aumentar la eficiencia de recursos y disminuir las emisiones de carbono, a la vez que se contribuye a la generación de empleos verdes. Estas áreas son:



Infraestructura sostenible y resiliente.



Espacio Fiscal Verde – eje fundamental para el alivio financiero y empleos verdes.



La economía circular - motor para la creación de resiliencia en las cadenas de valor.



Turismo sostenible - planes de recuperación y gestión integrada de residuos.

## 1 Infraestructura sostenible y resiliente

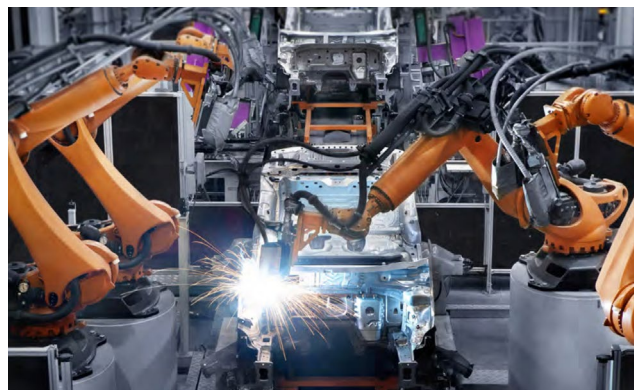
La inversión en infraestructura sostenible podría brindar oportunidades de recuperación y crecimiento inclusivo mediante la generación de empleo, mayores ingresos y la creación de nuevos bienes y servicios.<sup>2</sup> Se estima que un aumento de la inversión en infraestructura equivalente al 1% del PIB podría dar lugar a generar “3,4 millones de empleos directos e indirectos adicionales en India, 1,5 millones en los Estados Unidos, 1,3 millones en Brasil y 700.000 en Indonesia”.<sup>3</sup> Sin embargo, el stock actual de infraestructura, junto con su uso, son responsables de más del 60% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.<sup>4</sup> Invertir en infraestructura para promover la estabilidad económica y el empleo de forma coherente con el Acuerdo de París y los ODS reduciría esta cifra y ayudaría a evitar futuras crisis interconectadas. Para ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) está apoyando a los países en la elaboración de planes nacionales estratégicos de infraestructura que, al mismo tiempo, permitirían alcanzar los ODS 9, 12 y 13.

Por otro lado, el diseño de estrategias de compras públicas sostenibles para la infraestructura podría incluir medidas específicas para optimizar los impactos deseados en el empleo y también para lograr una infraestructura verde y resiliente. Esto incluye, incentivos al uso de soluciones basadas en mano de obra y recursos locales, tecnologías verdes y la incorporación de prácticas más inclusivas. Las compras públicas sostenibles pueden aprovechar los gastos existentes para el crecimiento verde y cumplimiento de los ODS, fomentando así nuevos mercados sostenibles y empleos verdes. Habrá que recordar que las compras públicas representan, en promedio, cerca del 15% del PIB en los países de la OCDE y el 25% del PIB en los países en desarrollo.<sup>5</sup>



## 2 El espacio fiscal verde es fundamental para el alivio financiero y los empleos verdes

Las políticas fiscales verdes pueden desempeñar un papel fundamental en los esfuerzos de recuperación de los países al eliminar las ineficiencias del gasto público y recaudar ingresos fiscales adicionales que puedan destinarse a medidas de rescate inmediatas, apoyando al mismo tiempo las inversiones a mediano y largo plazo y planificando un futuro más sostenible, resiliente e inclusivo. El análisis inicial de las recientes medidas de estímulo adoptadas por algunas grandes economías muestra que la mayoría de los recursos públicos se destinan a actividades y sectores sin considerar la sostenibilidad ambiental.<sup>6</sup>



2. UNEP. (2019). Integrated approaches to sustainable infrastructure. [https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Integrated\\_Approaches\\_To\\_Sustainable\\_Infrastructure\\_UNEP.pdf](https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Integrated_Approaches_To_Sustainable_Infrastructure_UNEP.pdf)

3. McKinsey Global Institute. (2013). Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year. [https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Capital%20Projects%20and%20Infrastructure/Our%20Insights/Infrastructure%20productivity/MGI%20Infrastructure\\_Full%20report\\_Jan%202013.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Capital%20Projects%20and%20Infrastructure/Our%20Insights/Infrastructure%20productivity/MGI%20Infrastructure_Full%20report_Jan%202013.ashx)

4. The New Climate Economy. (2016). The sustainable infrastructure imperative. <https://newclimateeconomy.report/2016/>

5. A specific target, SDG 12.7.1 is dedicated to sustainable public procurement

## 1.

### Guyana - Modelización de economía verde - infraestructura sostenible

La construcción y el mantenimiento de una red de carreteras sostenible, utilizando pavimento de asfalto reciclado, generaría un ahorro para el Estado que resulta tres veces mayor que la inversión requerida. La construcción de carreteras verdes con pavimentos permeables podría generar importantes ahorros adicionales. El uso de materiales reciclados reduce la necesidad de materiales vírgenes en aproximadamente 13,5 millones de toneladas, o el 16,2% en comparación con la línea de base (PNUMA, Modelo de Economía Verde en Guyana, 2019).



A medida que los gobiernos elaboran políticas de estímulo fiscal verdes, deben tratar de maximizar los efectos del crecimiento y el empleo a corto plazo, al tiempo que dirigen las economías hacia una transición hacia la sostenibilidad que sea socialmente justa. Existe una gran heterogeneidad en la capacidad de los países para financiar las actividades de alivio y recuperación de la COVID-19. La mayoría de los países de ingresos bajos y medianos se enfrentan a costos de endeudamiento sumamente elevados, a la gran carga de la deuda existente y al aumento de los riesgos de inflación. La política monetaria por sí sola no puede proporcionar la enorme escala de recursos necesarios para una recuperación, por lo tanto, es probable que tengan que moverse dentro de un espacio fiscal limitado debido a la elevada proporción de la deuda existente con relación al PIB y al riesgo a inflaciones.<sup>7</sup>

Asimismo, debido a la caída en la demanda de *commodities*, muchos países en desarrollo dependientes de rentas de recursos naturales han visto debilitadas sus condiciones

presupuestarias. Al mismo tiempo, aquellos cuyos ingresos provienen del petróleo y gas, han sido doblemente afectados por la drástica disminución de los precios internacionales del petróleo. De esta manera, la mejora en la eficiencia del gasto público, la reasignación de recursos públicos escasos y la reforma de las políticas fiscales para obtener ingresos adicionales resultan prioritarias en la mayoría de los países. Independientemente del caso, lo más importante es que cada modelo de recuperación logre articular cómo redefinir sus economías a largo plazo, y cómo restaurar su relación con la naturaleza, que es la que sostiene la vida.

La política fiscal verde también puede reducir gastos ineficientes, tales como los subsidios perversos para aumentar el espacio fiscal y reducir al mismo tiempo, las emisiones de gases de efecto invernadero y sus impactos en la salud. Además, la reciente caída de los precios del petróleo presenta una oportunidad para eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles y reorientar esos recursos entorno a las energías renovables. Las reformas fiscales verdes también contribuyen a reorientar los ahorros hacia los sectores prioritarios más necesitados, como es el caso de la salud o los sectores que crean empleos verdes de calidad. Esto apoyará el logro de los ODS 8, 9 y 13 entre otros.



## 3 Economía circular: construyendo resiliencia en las cadenas de valor

La crisis de la COVID-19 pone en relieve, más que nunca, la importancia de la economía circular por su atractivo para generar respuestas y soluciones. La crisis ha impactado dramáticamente a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), que representan el 99% de todas las compañías de la región y generan, a su vez, más de la mitad de los empleos. Las encuestas preliminares sugieren que sólo el 15% de las empresas de la región, con ventas inferiores a 5.000 dólares mensuales, sobrevivirán luego de 2 meses de medidas de bloqueo.<sup>10</sup> En este contexto, existe la urgencia de incluir a las PyMEs y de hacer un esfuerzo aún mayor para diseñar cadenas de suministro que sean más inteligentes, innovadoras y diversas, que fortalezcan la participación de los proveedores locales y que reduzcan la dependencia de las importaciones, así como de sus impactos ambientales asociados. Pero la economía circular podrá desplegar todo su potencial si la totalidad de los actores a lo largo del ciclo de vida del producto encuentran formas rentables

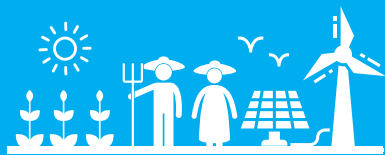
6. Vivids Economics using IMF COVID response tracker data and Oxford Coronavirus Government response tracker.

7. April 2020 Global Debt Monitor: COVID-19 Lights a Fuse, IIF, April 07, 2020 (<https://www.iif.com/Publications/ID/3839/April-2020-Global-Debt-Monitor-COVID-19-Lights-a-Fuse>)

## 2.

**Precio del carbono:** Los impuestos sobre el carbono pueden ser especialmente eficaces en el contexto actual de caída de precios del petróleo. El FMI estima que un impuesto sobre el carbono de 75 dólares por tonelada aumentaría los costos de extracción en menor medida que la disminución general por el colapso del precio del petróleo.<sup>8</sup>

**Inversiones verdes:** otros estudios estiman que un millón de dólares invertidos en petróleo y gas en los Estados Unidos crea sólo 5 puestos de trabajo, mientras que el mismo nivel de inversión crea, en comparación, 17 puestos de trabajo si se invierte en la modernización de edificios para el ahorro energético, 22 en transporte masivo, 13 en energía eólica y 14 en energía solar.<sup>9</sup>



de tener en cuenta la escasez de recursos y si, además, comparten tanto los costos como los beneficios.<sup>11</sup> El Panel Internacional de Recursos estima que la remanufactura y la renovación integral pueden contribuir a la reducción de las emisiones de GEI entre el 79% y el 99% en algunos sectores específicos. La remanufactura puede reducir el uso de material nuevo entre un 80% y un 98%; mientras que la renovación integral ahorra un poco más, entre un 82% y un 99%. La reparación podría ahorrar incluso una proporción mayor de entre el 94% y el 99%. Por último, poner en marcha esquemas de reutilización directa no requiere, en gran medida, aportes significativos de nuevos materiales.<sup>12</sup> Otro ámbito en el que la economía circular puede ser de gran relevancia es en la producción y distribución de alimentos. El actual modelo de agricultura industrial depende de combustibles fósiles y de prácticas que son perjudiciales

para los ecosistemas, tales como construir cadenas de suministro que suponen un transporte a larga distancia, aumentando la vulnerabilidad ante situaciones de cierre de fronteras. Varios países y ciudades están haciendo hincapié en la necesidad de contar con cadenas productivas más cortas, que disminuyan las distancias entre productores y consumidores. Por lo tanto, es oportuno seguir explorando posibilidades de inversión de gran escala en áreas como producción periurbana regenerativa, o la agricultura de precisión con medios digitales.<sup>13</sup>

Las distintas herramientas de la economía circular necesitan, además, ser apoyadas por cambios en los patrones de consumo y producción, los cuales pueden contribuir a múltiples ODS, incluidos 2, 8, 9, 12, 13, 15, entre otros.



## 4 Planes de recuperación de turismo sostenible y gestión integrada de residuos

El turismo es uno de los sectores más afectados globalmente y su recuperación depende del restablecimiento de la llegada de turistas, condicionado a la reapertura de las fronteras en varios lugares. Los países de América Latina y el Caribe, en particular, dependen en gran medida del turismo. Esta actividad representa entre el 34% y el 48% de la producción total del PIB en las Bahamas, Barbados y Jamaica, y el 27%, el 11,6% y el 9,5% del empleo directo, respectivamente. Los tres países se encuentran, además, en el top 20 global de las economías más dependientes del turismo.<sup>17</sup>

Las proyecciones recientes de arribo de turistas a nivel mundial prevén una reducción de entre el 20% y el 30% en 2020, significativamente mayor que la registrada en 2009 durante la crisis financiera, que rondó el 4%. En el escenario actual se proyecta que el PIB disminuiría 2,5%, 0,8% y 0,3% en México y América Central y del Sur, respectivamente.

8. IMF Special Series on COVID 19 – Greening the recovery, April 2020. (<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-greening-the-recovery.ashx?la=en>)

9. The Guardian, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/20/climate-crisis-will-deepen-the-pandemic-a-green-stimulus-plan-can-tackle-both>. Accessed on April 21, 2020.

10. Sistema B. Encuesta LATAM COVID -19. <https://sistemab.org/wp-content/uploads/2020/04/Result.-EncuestaLATAM-COVID-Marzo20.pptx-1.pdf>

11. World Economic Forum. Why the Circular Economy needs to link up the whole supply chain <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/why-the-circular-economy-needs-to-link-up-the-whole-supply-chain/>

12. International Resource Panel (2019). Re-defining Value – The Manufacturing Revolution. <https://www.resourcepanel.org/reports/re-defining-value-manufacturing-revolution>

13. Jocelyn Blériot, Ellen MacArthur Foundation “The Covid-19 recovery requires a resilient circular economy”

<https://medium.com/circulatenews/the-covid-19-recovery-requires-a-resilient-circular-economy-e385a3690037>

### 3.

#### **Economía circular en el sector de la**

**salud:** En términos de empleo, se estima que la economía circular podría crear 3 millones de nuevos puestos de trabajo sólo en 2030 en la Unión Europea.<sup>14</sup> En América Latina podría generar hasta 6 millones de nuevos puestos de trabajo mediante actividades como la remanufactura, la reparación y el reciclaje; permitiendo, al mismo tiempo, la instalación de nuevas infraestructuras y la adopción de tecnologías específicas de la Industria 4.0, lo que permitiría a los países en desarrollo aprovechar el impulso de la cuarta revolución industrial.<sup>15</sup>

#### **Economía circular en el sector**

**alimentario:** un posible escenario que incluya medidas de circularidad podría conducir a una reducción del 50% del uso de plaguicidas y fertilizantes sintéticos para 2030 en Europa (en comparación con los niveles de 2012), y al mismo tiempo dar lugar a una disminución del 12% en el gasto hogareño y en la mejora de los productos. A su vez, reduciría las emisiones en 5.600 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>e, lo que corresponde a una reducción del 49% de las emisiones totales del sistema alimentario previstas para 2050 (Fundación Ellen MacArthur).<sup>16</sup>



En general, los viajes y el turismo en los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, según sus siglas en inglés) generan aproximadamente 30.000 millones de dólares anuales. De esta manera, una disminución de los ingresos por el turismo en un 25% resultará en una caída de 7.400 millones de dólares o 7,3% del PIB, según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Se espera que para muchos SIDS la pandemia de COVID-19 genere pérdidas récord del nivel de ingresos, sin posibilidad de utilizar fuentes alternativas de ingresos de divisas, las cuales resultan necesarias para pagar tanto deuda externa como importaciones.

Si bien se espera que muchos sectores económicos se recuperen una vez que las medidas restrictivas se levanten, la pandemia tendrá probablemente un efecto duradero en el turismo internacional, del que dependen los SIDS. Esto se debe en gran medida a la reducción de la confianza de los consumidores y a la probabilidad de que se impongan restricciones más prolongadas a la circulación internacional de personas.

El sector turístico regional ha sido comparativamente lento, como grupo empresarial, en adoptar prácticas de sostenibilidad en los proyectos de inversión y de creación de valor desde hace varias décadas. En particular, las PyMEs turísticas han quedado rezagadas con respecto a los grandes centros y hoteles, algunos de los cuales han hecho de la eficiencia en el uso de los recursos una práctica empresarial estándar. Durante la recuperación de la COVID-19 es previsible encontrarse con nuevas preocupaciones ambientales, tal como el aumento del uso de plásticos desechables y productos químicos destinados a suplir las nuevas demandas en salud e higiene. Más aún, el impacto de la pandemia de COVID-19 en los SIDS ha generado un impacto desigual en las mujeres que trabajan en la industria del turismo, donde las respuestas de política no han logrado aún subsanar esa brecha de género.

Todas las formas de turismo pueden contribuir a la transición hacia una economía más verde e inclusiva mediante inversiones que conduzcan a la eficiencia de los recursos, la mitigación del cambio climático, la conservación del patrimonio natural y cultural, y el fortalecimiento de los vínculos con las comunidades locales. Para muchos países será una prioridad fundamental reactivar el sector turístico y los puestos de trabajo asociados, pudiendo reorientarse hacia el turismo nacional o regional. Sería importante incluir los aspectos ambientales y sociales descriptos en los paquetes de estímulo económico relacionados con el turismo.

14. WHO, "Circular Economy and Health: Opportunities and Risks", 2018. <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/circular-economy-and-health-opportunities-and-risks-2018>

15. Konrad Adenauer Stiftung, "Coronavirus, Economía Circular 4.0 y Nuevo Pacto Verde", Petat Ostojic, Serie EKLA Cambio Climático en Tiempos de Coronavirus, N.2, Abril 2020. Link

16. Jocelyn Blériot, Ellen MacArthur Foundation "(ibidem)

17. Mooney, H., & Zegarra, M. A. (2020, April 16). COVID-19: Tourism-Based Shock Scenarios for Caribbean Countries. Retrieved from <https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/covid-19-tourism-based-shock-scenarios-for-caribbean-countries/>.

## 4.

### “Transformación de las cadenas de valor del turismo para un desarrollo más eficiente en el uso de los recursos y bajo en carbono (Santa Lucía y la República Dominicana)”.

República Dominicana, con el apoyo técnico de PNUMA, ha elaborado hojas de ruta y planes de implementación nacionales para reducir las emisiones y mejorar la eficiencia de los recursos en las cadenas de valor del turismo para 2030. Con la pandemia, estos planes son aún más relevantes. El proyecto está apoyando a los hoteleros en sus planes de recuperación mediante la elaboración de estrategias que hacen hincapié en la eficiencia energética, eliminación de los residuos (de plásticos y alimentos) y en la creación de más y mejores empleos para las poblaciones más vulnerables.

El PNUMA ayudará a i) prestar asistencia técnica sobre estrategias y planes de gestión de residuos y economía circular, ii) impartir capacitación y creación de capacidad y, facilitar productos de conocimiento y directrices técnicas.



## ¿Cómo puede el PNUMA apoyar a los países?

El PNUMA se ha comprometido a apoyar los esfuerzos de los países en materia de inversiones para reconstruir mejor y de manera más verde,<sup>18</sup> prestando asesoramiento de políticas a los países, facilitando el intercambio de conocimientos y promoviendo el diálogo y la cooperación Sur-Sur.

**1) Evaluación fiscal verde:** evaluaciones de política fiscal verde a nivel nacional para analizar y evaluar vías que proporcionen recursos para las medidas de recuperación pos-COVID-19 y crear incentivos para la sostenibilidad y resiliencia a largo plazo.

**2) Compras públicas sostenibles (CPS):** metodologías, criterios y evaluación para las CPS, incluyendo la atención a sectores clave como salud, alimentos e infraestructura.

**3) Infraestructura sostenible:** asesoramiento sobre los principios, enfoques y criterios de la infraestructura sostenible, a través de la Green Finance Platform y el Hub de Infraestructura Sostenible, los cuales proveen expertos, estudios de casos y productos de aprendizaje.

**4) Planes de recuperación del turismo sostenible y gestión integrada de residuos:** brindando apoyo técnico y asesoramiento para la formulación de planes de recuperación para el turismo.



Para más información: **Adriana Zacarias Farah, Coordinadora Regional, Eficiencia de Recursos, PNUMA.**  
[adriana.zacarias@un.org](mailto:adriana.zacarias@un.org)

18. UNEP (2020) Working With the Environment to Protect People: UNEP's COVID-19 Response, <https://www.unenvironment.org/resources/working-environment-protect-people-unepps-covid-19-response>