

APUNTES DE LA CÁTEDRA:

Repensar el futuro de
América Latina y el Caribe.
Alternativas para la transformación
social-ecológica



2 | Febrero de 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

RETOS DESPUÉS DE LA PANDEMIA: AMBIENTALES, SOCIALES Y ECONÓMICOS

Cecilia López Montaña



Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS DOS GRANDES OMISIONES	3
2.1	Una política social subordinada a lo económico.....	3
2.2	Un sistema productivo contaminante	4
3.	UNA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA INCLUYENTE Y SOSTENIBLE	4
4.	RETOS DESPUÉS DE LA PANDEMIA	6
	BIBLIOGRAFÍA	7

1. INTRODUCCIÓN

Como ha sucedido a través de la historia, en medio de sus costos humanos y económicos inmensos, toda gran tragedia trae grandes oportunidades de hacer cambios trascendentales que los países han venido posponiendo por diversas razones. Casi después de un año de haber llegado a nuestro territorio, el Covid-19 tiene sumido a Colombia en la peor crisis económica y social que nos ha tocado vivir a las generaciones actuales. Pasado el primer desconcierto, se presenta la gran oportunidad de replantear el camino de nuestro desarrollo, más ahora que son innegables las debilidades del crecimiento económico que han contribuido a que los impactos sean de las dimensiones actuales.

El punto de partida para señalar el rumbo del país después de la pandemia se enfrenta a dos posturas antagónicas. Para algunos, se trata solamente de ajustar el modelo de crecimiento económico vigente; pero para otros, la meta es construir el camino para un replanteamiento de fondo sobre las prioridades, los objetivos, y particularmente, las nuevas estrategias que deben pasar al primer plano de la política pública. Es decir, se trata de construir un nuevo modelo de desarrollo. No solo es un debate colombiano sino lo ha planteado claramente CEPAL (2020) para toda América Latina.

Lo grave es que estas dos posturas no se han develado claramente y los pensadores —especialmente los economistas— no se han sincerado sobre este punto. Es evidente que la escuela ortodoxa, que ha dominado el debate sobre el desarrollo en los últimos treinta años, se ha centrado simplemente en aumentar la dosis social y poco o nada dicen sobre lo ambiental. La otra corriente, que ya afirma de manera explícita que este modelo fracasó y que es fundamental entrar a replantearlo, aborda entre las nuevas prioridades la equidad, pero también, la sostenibilidad ambiental.

Por razones sociales y sobre todo por los impactos negativos sobre los recursos naturales del modelo de desarrollo en Colombia, después de la pandemia, el único camino es la trans-

formación productiva, incluyente y sostenible de nuestra economía. De esta manera se agrega al debate —casi exclusivo sobre el comportamiento de indicadores macroeconómicos— la necesidad de abordar dos de nuestras grandes tragedias: una profunda desigualdad social y la crisis ambiental; dos metas en un país lleno de posibilidades de crecer de manera equitativa y sostenible. Precisamente por seguir en medio de la pandemia es el momento de empezar a diseñar esos cambios impostergables; esa es la única ruta a seguir.

Colombia debe reconocer que nuestros niveles de inequidad y capacidad de destrucción de esta riqueza ambiental envidiable no logran pasar de los discursos a las estrategias, y menos aún, a compromisos reales del Estado y de todos los sectores de la sociedad. Tenemos que encontrar la manera de crecer a partir de nuestras fortalezas, y hacerlo mediante el diseño de estrategias que solucionen estas dos tragedias a fondo y permanentemente.

2. LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SUS DOS GRANDES OMISIONES

Esa escuela económica dominante del debate del desarrollo en América Latina ha subestimado estos dos temas cruciales. De hecho, Colombia se ha convertido en uno de los países más desiguales de la región más desigual del planeta por la forma en que históricamente se han distribuido costos y beneficios del desarrollo entre distintos sectores de la población. Además, este país —abundante en recursos naturales— se enfrenta a la deforestación, la agricultura contaminante y la carencia de una verdadera política pública que contribuyen al calentamiento global.

2.1 Una política social subordinada a lo económico

Ese modelo ortodoxo asume, de nuevo, el viejo concepto de que basta con crear islas de modernidad porque sus benefi-

cios igual llegarán a otros sectores de la sociedad (Williamson 2004). Esta premisa subordina lo social a lo económico y deriva en una política social reducida a subsidiar a los pobres con las famosas Transferencias Condicionadas; muchas de ellas dirigidas a la mujer y que terminan reforzando esa imagen de *cuidadora* que frenó el logro de su autonomía económica (López M. et al. 2015). Bajó la pobreza durante un período, pero volvió a crecer antes de la pandemia. Quienes lograron superarla pasaron a conformar el grupo más grande de la población, los *vulnerables*; un sector que no logró insertarse productivamente en la economía (López M. 2019). Informalidad, la calle como su lugar de trabajo —fuera de todas las prestaciones sociales legales— ha sido una de sus mayores características. En medio de la crisis económica, hoy son el gran dolor de cabeza de los gobiernos. Como los ignoraron, hacerles llegar auxilios se ha convertido en un reto no resuelto para muchos países, y actualmente, este sector cayó nuevamente en la pobreza, cuando no en la indigencia.

Uno de los grandes vacíos de las políticas de este modelo ha sido pasar por alto la contribución de la mujer al desarrollo, desconocer su trabajo no remunerado, y por ende, que el valor de “la *economía del cuidado no remunerado* es 20% del PIB” (DANE 2018). Por el contrario, lejos de contribuir a reducir la brecha de género, esa forma de concebir el crecimiento de la economía y sus políticas la incrementó, limitando la gran oportunidad para avanzar en reducir la desigualdad en esta sociedad.

2.2 Un sistema productivo contaminante

Los análisis económicos que predominan en el país desvinculan claramente el modelo de producción con su impacto en el medio ambiente. Prueba de ello es que no existe una verdadera discusión sobre los problemas ambientales que a partir de 1990 obedecen a que “el peso del petróleo y de los minerales pasó de 34.9% en 1990 a 66.3% en el 2016 [mientras] la participación de la industria se redujo al 6.2%” (González 2020). Es decir, el país lleva treinta años con un modelo minero-energético en el cual el petróleo y el carbón son sus principales sectores. Los planes del gobierno es que esto no cambie por lo menos hasta 2031 (Ibid.).

Las pocas reservas petroleras ubican a Colombia en el puesto 37 en el mundo, inclusive debajo de países como Ecuador (CIA 2020). Sin embargo, el gobierno insiste en el *fracking*, que

tiene gran impacto negativo en el recurso agua, entre otros, e ignora tanto los costos de las fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo —sobre los cuales no tiene ningún poder— como su reducción en el caso del carbón.

El gobierno tiene un discurso de *economía verde*, pero lejos de concretarse su compromiso, continúa viendo frenos al crecimiento en instrumentos ambientales como las licencias de esta naturaleza. El país está lejos de seguir las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE que plantea que sí es posible que el logro de mayor crecimiento “asegure que los bienes naturales continúen proporcionando los recursos y los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar” (OECD 2011).

Frente a esta posición, Rodríguez B. (1994) reconoce el conflicto que se da entre desarrollo económico y medio ambiente, pertinente para Colombia precisamente por el modelo minero-energético que sigue predominando en el país. Afirma que “el conflicto inherente a esta relación surge del hecho obvio de que muchas formas del desarrollo económico hacen demandas sobre el medio ambiente, que usan muchos recursos naturales cuya oferta es limitada y generan como subproductos la contaminación y el desperdicio” (Ibid.).

3. UNA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA INCLUYENTE Y SOSTENIBLE

Ocampo y Torres (2020) plantean que en Colombia

se observan rezagos en cuanto a la transformación estructural que necesita el país para alcanzar un mayor desarrollo, (...) que se han asumido grandes costos por la *reprimarización* [de la economía] durante el auge reciente de productos básicos, el cual, acompañado de una fuerte apreciación de la tasa de cambio real, deterioró el aparato productivo, reduciendo la diversificación estructural y la sofisticación, (...) y que el colapso de los precios del petróleo y la crisis de salud pública generada por el Covid-19 y sus implicaciones sobre la actividad productiva han generado nuevos y enormes desafíos.

Las brechas sociales y económicas se han profundizado en medio de esta crisis, por ello, es el momento de explorar todas

las posibilidades que ofrece el país para lograr cambios en su base productiva que permitan resolver las dos tragedias que lo caracterizan. Con una economía cercana al -8% (DANE 2020a) y un nivel de pobreza que puede sobrepasar el 50% indican la dimensión de los problemas que enfrenta actualmente Colombia (Garay y Espitia 2020).

La gran pregunta es cómo empezar a construir la estrategia para lograr la diversificación de la producción en el país, de manera que se reoriente ese modelo de crecimiento que muestra claras señales de agotamiento. Dos sectores pueden darle un viraje sustantivo al crecimiento: la *economía del cuidado* y una nueva forma de desarrollo agropecuario. El *cuidado no remunerado* debe convertirse en un nuevo sector productivo al sacarlo del hogar y distribuirlo entre el Estado y el mercado; con ello, se aceleraría la economía y se reducirían los niveles de desigualdad de género (López M. 2020a). Una nueva forma de desarrollo agropecuario que se aparte sustantivamente de su esquema actual puede convertirse en una producción sostenible, dinámica y eficiente. Si el primero se enfrenta a la reticencia de la academia económica a reconocerlo como productivo, el segundo tiene que romper barreras que van desde su estructura actual a otras de índole político.

La FAO (2002) reconoce que Colombia es uno de los siete países con tierra de cultivo idónea para responder por la demanda de alimentos, pero que “está muy desigualmente distribuida.” Evidentemente, se justifica la decisión de transformar el campo aunque es uno de los retos más complejos que enfrenta esta nación. Al mirar la evolución del sector es evidente el gran esfuerzo que se requiere en distribución de tierras y de políticas que no solo incentiven, sino que además, adopten nuevas formas de producción que respeten la valiosa riqueza natural colombiana. Su intensidad en mano de obra y el cierre de la brecha rural-urbana permitirían un significativo cambio que abordaría directamente esas tragedias de inequidad y de insostenibilidad ambiental.

Al reconocimiento del potencial del sector rural como dinamizador del crecimiento es fundamental agregar su impacto ambiental como el área crítica que justifica cambios estructurales en sus sistemas productivos. Rodríguez B. (2019) plantea de manera específica los costos ambientales que se generan actualmente en este tipo de actividad.

Los cultivos de alimentos y la ganadería aportan en conjunto entre el 19% y el 20% del total de emisiones de efecto invernadero, consumen el 68% del agua potable, generan una sustantiva pérdida de suelos, son la principal causa del rompimiento de los ciclos de fósforo y nitrógeno, son una causa importante de la contaminación de las aguas y los suelos como consecuencia del uso de agroquímicos, y dan cuenta del 31% de la pérdida de flora y fauna silvestre.

Ante semejante diagnóstico es fundamental reconocer, como lo anota nuevamente Rodríguez B. (2019): “el papel que podrían jugar los ecosistemas agrícolas en resolver los problemas ambientales globales y locales [lo que] merece un reconocimiento mucho mayor que el que suelen otorgarle los Gobiernos, los empresarios de la agricultura, y también, los ambientalistas.” Y agrega un mensaje muy oportuno cuando es evidente que llegó el momento de replantear la base productiva del país: “Diversos cambios —grandes y pequeños— en las prácticas de manejo agrícola aplicados en forma generalizada podrían inclinar la balanza, asegurando tanto la eficaz producción de alimentos como el fortalecimiento de los servicios ecosistémicos de la agricultura.”

Existen experiencias a menor escala en Colombia, pero de mayores dimensiones en muchas partes del mundo, que demuestran que es posible lograr un sector agropecuario competitivo, incluyente, y sobre todo, que contribuya a un modelo de desarrollo sostenible que permita convertir en realidad la *economía verde*. Sin embargo, las dificultades son otras, y probablemente, la mayor es resolver la concentración de la tierra. La FAO (2017) señala que “el 82 por ciento de la tierra productiva del país está en manos del 10 por ciento de los propietarios. Mientras que el 68 por ciento de los predios tiene menos de 5 hectáreas, sólo un 50 por ciento de las tierras estaban formalizadas.”

Pero además, es necesario reconvertir gran parte de la actividad ganadera porque predomina una ganadería con pocos avances tecnológicos en sus sistemas productivos y sin la mejor utilización de la frontera agrícola. Temas que en el fondo esconden un poder político que ha impedido sacar el campo colombiano de los esquemas precapitalistas que lo caracterizan. Es cierto que hay excepciones, pero los indicadores de la FAO corroboran la urgente necesidad de una verdadera transformación productiva de la ganadería colombiana.

López M. (2020b) ratifica la huella ecológica que deja actualmente la ganadería en el país:

no solo sus emisiones de metano, su exceso de consumo de agua, 15.000 litros por kilo de carne, la utilización de nitrógeno como fertilizante y la expansión de los pastizales de forraje en detrimento de los bosques son parte de ese negativo impacto que genera la ganadería.

Por consiguiente, a partir de reconocer su gran potencial para lograr una verdadera transformación de su sistema de producción, es impostergable avanzar de inmediato en profundas modificaciones en la forma de desarrollar esa nueva ganadería de manera “que genere, además, cambios en la forma de manejarla por las serias implicaciones económicas, sociales y especialmente ambientales que tiene en la ruralidad del país” (Ibid.).

Lejos de reducirse, cuando quienes ostentan el poder se niegan a acoger el *punto uno* del Acuerdo de Paz se aumentan las barreras. En el fondo, se trata de una decisión política que se enfrenta a inmensos obstáculos para romper ese poder feudal que —unido a los poderes regionales— ha usufructuado los beneficios del olvido del campo.

4. RETOS DESPUÉS DE LA PANDEMIA

El país se enfrenta a grandes retos y serios obstáculos que demandan una estrategia clara y bien definida para el futuro inmediato. Esta debe partir de un diagnóstico acertado para corregir los vacíos que deja la pandemia. Sin embargo, algunos indicadores actuales son ciertos, otros son otros inciertos, y sobre algunos temas no hay información actualizada que permita conocer los verdaderos costos de la pandemia. La información cierta son los indicadores económicos: -7.9% del PIB promedio en los primeros tres trimestres de 2020; inflación de 0.4% en enero de 2021; deuda externa de 59% del PIB (BanRep 2021; DANE 2020b). Los inciertos son: pobreza mayor al 50%, ¿o cerca del 60%? (Garay y Espitia 2020); desigualdad con un Gini mayor que el 0.53 de 2019; ni siquiera se suponen las brechas regionales; indicadores parciales en brechas de género que indican un significativo crecimiento; desconocimiento total sobre cambio en los ingresos; datos muy limitados y

preliminares sobre la crisis en los hogares donde el *cuidado no remunerado* sumado al *trabajo remunerado* puede estar ocupando más de diecisiete horas diarias para aquellas mujeres que reciben algo de ayuda y catorce horas para los hombres en medio del teletrabajo; una crisis en educación que retrasa el potencial de generaciones futuras (López M. et al. 2020).

Un gran vacío donde no hay información disponible en cuanto a que el impacto del Covid-19 es en variables ambientales claves, muchas de las cuales eran muy preocupantes antes de la pandemia. Entre muchas, y tal vez de las más graves, está el costo del modelo minero-energético que durante décadas ha sido la ruta seguida por el país (González 2020), pero se desconoce cómo ha empeorado durante esta crisis. Su evolución es fundamental para definir qué se debe corregir de manera que la *economía verde* logre contribuir al crecimiento, a reducir pobreza, y más importante aún, a tener esa sostenibilidad ambiental que el mundo necesita.

La meta es obvia: un cambio en el modelo de desarrollo con una transformación productiva que: 1) incluya a la *economía del cuidado* como nuevo sector productivo dinamizador; 2) asegure una transición energética rápida y saludable; 3) proteja la naturaleza en una sociedad como la colombiana acostumbrada a ignorar su importancia cuando no dedicada a destruirla; 4) frene en seco la deforestación y se aprenda que no se remedia solo con siembra de árboles; 5) asegure sistemas alimentarios sostenibles para todos; y 6) cambie drásticamente la forma como se maneja el agua en el país. Solo unos temas para empezar a avanzar en equidad y en sostenibilidad ambiental.

Sin embargo, el reto va más allá: se trata de convencer a quienes manejan el poder de que Colombia requiere cambios profundos al modelo actual de desarrollo y no simples retoques. No se puede seguir ignorando que esa ideología ortodoxa que estabilizó indicadores macroeconómicos es la misma que ha contribuido a las dimensiones de la crisis. La pandemia pasará, las economías se reactivarán y esta nueva normalidad será parte de nuestra realidad. La gran pregunta es dónde queda la sostenibilidad ambiental, retomaremos el fallido curso o tendremos por fin el valor de dar ese gran salto que el mundo demanda de Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República (BanRep).** 2021. "Boletín de Indicadores Económicos." 1-23, (Febrero 1). En URL: <https://tinyurl.com/y2wkgwka>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).** 2020. Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (Covid-19). En *COVID-19 Respuesta, Informe*: 1-38. (Mayo). CEPAL, Santiago de Chile. En URL <https://tinyurl.com/y2bcwhl5>.
- US Central Intelligence Agency (CIA).** 2020. "Petróleo - Reservas comprobadas por país." En The World Fact Book, (Enero 1). En URL: <https://tinyurl.com/yya9dmb2>.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia.** 2018. "Cuenta satélite de Economía del cuidado Csec 2017." *Boletín técnico*: 1-32, (Agosto 30). República de Colombia, Online. En URL: <https://bit.ly/2Hl8izS>, <https://tinyurl.com/y4odx42l>.
- . 2020a. "Producto interno bruto (PIB) - Tres trimestres 2020." *Database*: 1-1, (Diciembre 11). República de Colombia, Online. En URL: <https://tinyurl.com/y4wh2h>.
- . 2020b. "Producto interno bruto (PIB) III trimestre 2020 Preliminar." En *Cuentas Nacionales, Database*: 1-47, (Noviembre 17). República de Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y593f9mp>.
- UN Food and Agriculture Organization.** 2002. "Perspectivas por sectores principales." En *Agricultura mundial, hacia los años 2015/2030*: 1-16. UN FAO, Roma, Italia. En URL: <https://tinyurl.com/y46uwdsj>.
- . 2017. América Latina y el Caribe es la región con la mayor desigualdad en la distribución de la Tierra. *Comunicado de prensa*: 1-2. Dpt. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. (Abril 5). UN FAO, Santiago de Chile. En URL <https://tinyurl.com/yxcohgm9>.
- Garay, Luis Jorge y Jorge E. Espitia Z.** 2020. "Propuestas para mitigar los efectos socioeconómicos por el Covid-19." *UN Periódico Digital*, en *Economía*. (Abril 2). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y44hsf>.
- González, Jorge Iván.** 2020. "La economía extractiva no genera empleo: propuesta para la Misión Alternativa de Trabajo Decente y Nuevo Contrato Social." no. Versión 6, *Propuesta*: 1-10. (Diciembre 6). Unpublished, Online.
- López M., Cecilia.** 2019. "¿La revolución de los vulnerables?" *Portafolio*, en *Opinión*. (Octubre 30). El Tiempo Casa Editorial, Online. En URL: <https://tinyurl.com/y5hgr4xj>.
- . 2020a. "La economía del cuidado: un nuevo sector productivo." En *Visión de Desarrollo Productivo para Colombia, Análisis*: 1-28. (Noviembre 30). Fescol, Bogotá D.C. En URL <https://tinyurl.com/y46hmf>.
- . 2020b. "La actividad ganadera enfrenta grandes retos para avanzar hacia una impostergable y profunda transformación." *Semanacom*, en *Sostenibilidad*. (Abril 26). Revista Semana, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/yxqntj9q>.
- López M., Cecilia; Corina Rodríguez E.; Nohra Rey de Marulanda y José Antonio Ocampo.** 2015. *Bases para un nuevo modelo de desarrollo con igualdad de género*. 1-131. Primera ed., Holstine, María Claudia (Eds.). CiSoe, UNWomen, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y52a8q98>.
- López M., Cecilia; María Claudia Holstine y Carlos Becerra.** 2020. "Encuesta Fescol-CiSoe: impacto del Covid-19 sobre el cuidado." En *proceso de publicación*. (Diciembre 28). Fescol-CiSoe, Bogotá D.C.
- Ocampo, José Antonio y Juan David Torres.** 2020. "Cambio estructural y dinámica macroeconómica: los retos colombianos." *Análisis*: 1-26. (Febrero). Fescol, Bogotá D.C. En URL <https://tinyurl.com/y47uk5e>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).** 2011. Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas. Informe: 1-28. (Mayo 25-26). OECD, París. En URL <https://tinyurl.com/y45xna4m>.
- Rodríguez B., Manuel.** 1994. "El desarrollo sostenible: ¿utopía o realidad para Colombia?" En *La política ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia*: 15-43. Cerec, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/yxu94cfu>.
- . 2019. *Nuestro planeta, nuestro futuro*. 1-443. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, Bogotá D.C. En URL: <https://tinyurl.com/y4yk6xfm>.

Williamson, John. 2004. "The Washington Consensus as Policy Prescription for Development." En *Practitioners of Development*: 1-22. (Enero 13). The World Bank, Washington DC.

ACERCA DE LA AUTORA

Cecilia López Montaña. Economista, investigadora, conferencista y política colombiana, se ha desempeñado como directora del Seguro Social, directora de PREALC, OIT, embajadora de Colombia en los Países Bajos, ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, ministra de Medio Ambiente, directora del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y senadora de la República.

Entre sus principales iniciativas legislativas se cuenta la creación de la Comisión legal para la equidad de la mujer y la ley 1413 de 2010, por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de Cuentas Nacionales. Actualmente se desempeña como presidente y miembro fundadora de CiSoe (Centro Internacional de Pensamiento Social y Económico).

La cátedra Repensar el futuro de América Latina y el Caribe. Alternativas para la transformación social-ecológica, ha sido organizada por el Foro Nacional Ambiental (FNA), la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), y las seis universidades pertenecientes al FNA: el Centro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe de la Universidad de los Andes, el Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario, la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad del Norte y la Universidad Tecnológica de Pereira.

Entre sus objetivos se encuentra, haciendo alusión a su título, hacer un análisis y debate del futuro de América Latina y el Caribe, así como de las alternativas para su transformación social-ecológica; se busca también examinar el caso colombiano e incentivar la apropiación del análisis del futuro socio-ambiental por medio del debate regional, nacional y territorial.