

RENTA BÁSICA YA

Diálogos, saberes y propuestas

Editores:

Eric Alberto Orgullosa Martínez

Jaime Alberto Rendón Acevedo

Jorge Iván González Borrero

EDICIONES
mens ESCUELA
NACIONAL
SINDICAL

LIBROS
CULTURA & TRABAJO

RENTA BÁSICA YA

Diálogos, saberes y propuestas

Editores:

Eric Alberto Orguloso Martínez

Jaime Alberto Rendón Acevedo

Jorge Iván González Borrero



• LIBROS •
CULTURA & TRABAJO

© Escuela Nacional Sindical
Medellín, Colombia
Primera edición: diciembre de 2020

Editores:

Eric Alberto Orguloso Martínez
Jaime Alberto Rendón Acevedo
Jorge Iván González Borrero

Fotografía de portada:

«Cuarentena con hambre», Darlin Bejarano, 2020

Diseño y diagramación: Raúl París.

ISBN: 978-958-8207-80-3

Se puede reproducir total o parcialmente por
cualquier medio con permiso de los editores.

Esta publicación contó con el apoyo del Programa de
Cooperación Sindical de FNV Mundial
de la Federación de Sindicatos de FNV Holanda.

Mondiaal 

Contenido

PRESENTACIÓN

Eric Alberto Orguloso Martínez 5

PRÓLOGO

Jorge Iván González Borrero y Jaime Alberto Rendón Acevedo 19

PRELUDIO

Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo **xxi**
Philippe van Parijs 29

La renta básica como criterio
Jorge Giraldo Ramírez 73

SABERES

El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en un escenario de emergencia: oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales
Fernando Filgueira y Rubén M. Lo Vuolo 101

La igualdad de género: un desafío para la renta básica universal
Catalina Suárez C., Francis M. Corrales Acosta y Rocío Pineda-García 125

Renta básica universal: ¿salidas integrales o de emergencia para una sociedad en crisis?
Jaime Alberto Rendón Acevedo 145

Hacia el horizonte de una renta básica universal
Jorge Iván González y Jorge Coronel 171

¿Una vía latinoamericana hacia la renta básica universal?
Luis Fernando Medina Sierra 199

Renta básica universal: temas normativos y derechos humanos
Carlos Guarnizo 211

APRECIACIONES COLOMBIANAS

Mínimo vital o renta de emergencia (ENS)	
<i>Héctor Vásquez Fernández y Carlos Julio Díaz</i>	237
¿Se puede financiar una renta básica en Colombia?	
<i>Ricardo Bonilla González</i>	265
La renta básica: una respuesta a la crisis del trabajo asalariado y el empleo precario	
<i>Eric Alberto Orguloso Martínez y Jairo Guillermo Isaza Castro</i>	293
La renta básica universal: los debates en el sindicalismo	
<i>Carlos Julio Díaz Lotero</i>	341
Hacia una renta básica en Colombia que salvaguarde el mínimo vital de subsistencia de las personas, empezando por su salud alimentaria. Aportes desde la Canasta Básica de Salud Alimentaria (Cabasa)	
<i>Marcela Ávila Cerón, Rubén Ernesto Orjuela Agudelo y Esperanza Cerón Villaquirán</i>	359
Salario mínimo constitucional para Colombia	
<i>Esteban Nina y Jaime Ramírez</i>	387
Apreciaciones de los colombianos acerca de recibir una renta básica universal	
<i>Johanna Sareth Acuña Gómez y Wilson Giovanni Jiménez Barbosa</i>	411
Renta básica en el pacífico colombiano	
<i>Fernando Guerra Rincón</i>	453

PROYECTOS LEGISLATIVOS

Proyecto de Ley «Renta básica de emergencia»	
<i>Senador Iván Marulanda Vélez</i>	485
Proyecto de Ley «Renta básica básica de emergencia»	
<i>Representantes: María José Pizarro Rodríguez, León Fredy Muñoz Lopera, Inti Raúl Asprilla y senador Iván Cepeda Castro</i>	505
Proyecto de Ley «Renta vida»	
<i>Partido Liberal Colombiano</i>	513
Proyecto de Ley «Ingreso solidario»	
<i>Partido Centro Democrático</i>	535

PRESENTACIÓN

Eric Alberto Orguloso Martínez
Escuela Nacional Sindical

*Es justicia no caridad
lo que necesita el mundo*
Mary Wollstonecraft

La renta básica: una idea poderosa por los derechos de ciudadanía

La renta básica o el ingreso universal es una propuesta poderosa para realizar el derecho de ciudadanía en condiciones de libertad, igualdad y autonomía material. Una idea emancipadora y disruptiva para este siglo XXI, que el filósofo belga Philippe van Parijs, inspiró desde el concepto de *allocation universelle* como analogía al sufragio universal que le otorga poder a las personas para hacerlos ciudadanos de pleno derecho. La renta básica universal, el ingreso básico de subsistencia, el ingreso básico garantizado, el ingreso básico, el ingreso mínimo vital, el salario mínimo constitucional y el ingreso ciudadano son diversas denominaciones de la propuesta original del ingreso universal.

El tema emerge nuevamente y se posiciona en la agenda pública nacional e internacional motivado por los efectos catastróficos de la pandemia ocasionada por el Covid19, que está afectando de manera dramática a la población trabajadora con pérdida de empleo e

ingresos y excluyéndola del mercado laboral y del reparto social y arrojándola a la pobreza y la ignominia.

El ingreso básico universal es un imperativo ético y político en toda sociedad democrática que se funda en los principios humanistas, libertarios y de derechos, la cual restablece las condiciones para el ejercicio real de la libertad con autonomía para el goce de los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, inclusive, el derecho a elegir y ser elegido y el derecho al trabajo. Diversos enfoques, autores y experiencias de renta básica o de ingreso mínimo han discurrido en el mundo y aparece con mayor vigencia en épocas de crisis económicas como medida de política social antipobreza, anticíclica o transformadora de las condiciones del desarrollo humano; sin embargo, los gobiernos adoptan una versión limitada cuando son programas de renta garantizada y condicionada solo para quienes estén en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El ingreso universal o renta básica es una transferencia monetaria que el Estado le paga a los ciudadanos. De acuerdo con Van Parijs (2002), «la renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo». Sus principales características son la universalidad (para todos y todas), la incondicionalidad (no depende de otros factores) y la asignación individual (una renta monetaria entregada a las personas por el solo hecho de ser ciudadano).

En el caso de la renta básica universal, concretamente sobre los posibles efectos en los incentivos económicos vinculados a la activación laboral, que

son los que más dudas generan entre sus detractores (Parijs y Vanderborght, 2015, p. 178, Raventós y Casasas, 2003) responden que ésta no se contrapone *per se* al empleo ni a la inserción laboral de los ciudadanos titulares del derecho a un ingreso monetario, por el contrario, los libera de la dominación del mercado de aceptar cualquier empleo precario por mera necesidad de satisfacer necesidades, de manera que lo sitúa en un ámbito de mayor libertad y de mayor autonomía para incluirse en el proceso de trabajo y en el proceso económico. Van Parijs defiende la superioridad ética de un programa económico desarrollado argumentalmente a través de distintos modelos sobre las consecuencias que se derivarían de la implantación de la renta básica. La asunción de un criterio de justicia inserto en un modelo económico impondría obligaciones políticas efectivas (Teira, 2003).

Desde la perspectiva de la justicia social de John Rawls (1979), la justicia es inherente a la estructura básica de la sociedad y es la forma en que las principales instituciones de la sociedad distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas de la cooperación social (p. 20). Para Van Parijs la justicia social es el conjunto de principios que rigen el esclarecimiento y la distribución equitativa de derechos y deberes entre los miembros de la sociedad (Arnsperger & Van Parijs, 2002).

Este ideario se complementa con el enfoque del desarrollo como libertad, del premio Nobel de Economía, Amartya Sen (1999), quien señala que la pobreza y el desempleo, desde el momento en que coartan la forma en que los individuos pueden disfrutar y apreciar,

representan severas violaciones a la libertad. El desarrollo demanda que no existan las fuentes primordiales que privan al hombre (y a la mujer) de su libertad, tales como la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, entre otras. La falta de libertades fundamentales tiene una estrecha relación con la pobreza, debido a que ésta coarta la libertad de los individuos para satisfacer las necesidades básicas que le concedan la posibilidad de vivir dignamente, obtener un nivel de nutrición suficiente, acceder a servicios de salud y educación o tener una vestimenta y vivienda aceptables (Sen, 2009).

En esta perspectiva resulta relevante destacar los enfoques de la renta básica relacionados con los debates del desarrollo, del empleo y del derecho al trabajo. La relación entre renta básica y empleo ofrece otra dimensión para abocar los efectos de las crisis económicas en el empleo y las políticas distributivas. La creciente masa de desempleados provocada por la crisis ha de presionar para que los trabajadores acepten empleos precarios de cualquier tipo, inaceptables, sin cobertura social. Una renta básica universal e incondicional aliviaría estos problemas, en tanto la competencia por los empleos y la discusión entre trabajadores y empresarios se haría con la seguridad de un ingreso garantizado al margen de la relación laboral (Raventós y Lo Vuolo, 2009).

La propuesta de la renta básica adquiere renovada vigencia como respuesta a la crisis y sus impactos en el mercado laboral, pero, especialmente por la necesidad de cambios en las políticas distributivas basadas en la libertad, la equidad y la dignidad humana. Esta

propuesta está relacionada, a su vez, con el debate de la crisis de la sociedad asalariada y los nuevos enfoques de los derechos de ciudadanía, el derecho a tener derechos, el constitucionalismo social, las teorías del bienestar y los cambios en las tendencias del trabajo.

Premios Nobel de Economía, como James Meade, Jan Tinbergen, James Tobin, Gunnar Myrdal, Friedrich Hayek, Milton Friedman o Herbert A. Simon, han considerado o apoyado abiertamente la renta básica o alguna de las propuestas similares. Otros notables economistas, como John K. Galbraith, Robert Theobald o Anthony B. Atkinson, así como los pensadores políticos Bertrand Russell, Erich Fromm, Philippe van Parijs, Claus Offe, Thomas Pogge o Philip Pettit, han impulsado la idea o simpatizado con ella. Numerosos gobiernos y parlamentos de la Unión Europea, incluido el Parlamento Europeo, han recibido informes detallados sobre la propuesta en las últimas décadas. Todo ello debería llevarnos a una conclusión preliminar: la renta básica puede ser discutible y de difícil aplicación, pero no es una locura descabellada ni una ocurrencia excéntrica (Noguera, 2014).

Por ejemplo, el ingreso mínimo vital fue aprobado en España en junio de 2020, como una prestación no contributiva de la seguridad social, que garantiza unos ingresos mínimos a quienes carecen de ellos. La renta garantizada es de 462 euros al mes para una persona adulta que viva sola, y se incrementa en 139 euros al mes por cada persona adicional, adulta o menor, hasta un máximo de 1 015 euros al mes. Otras variantes de renta garantizadas han sido adoptadas en Europa y América Latina como rentas garantizadas

o condicionadas y limitadas a grupos poblacionales en condiciones de pobreza o como transferencia de emergencia. La Cepal (2020) propuso la entrega de un ingreso básico de emergencia (IBE) equivalente a una línea de pobreza (costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas) durante seis meses a toda la población en situación de pobreza en 2020 (es decir, 215 millones de personas o el 34,7 % de la población regional). Esta asignación implicaría un gasto adicional del 2,1 % del PIB. La renta básica garantizada (ingreso mínimo) logra casi todos los objetivos de la renta básica universal, pero con un presupuesto que puede ser hasta diez veces menor. La renta básica garantizada le sube los impuestos a los más acaudalados, lo suficiente para transferir a los más necesitados el faltante necesario para completar una renta básica (Reyes, 2020).

En Colombia, el gobierno adoptó el ingreso solidario (\$160 000 mensuales, 14,8 % del valor de una línea de pobreza) dirigido a cerca de 2 500 000 hogares beneficiarios de familias más vulnerables vinculadas al Sisben con una vigencia extendida hasta diciembre de 2020. Además, ahora cursan en el Congreso de la República cuatro proyectos de ley referidos a la renta básica.

El proyecto 054 de 2020, liderado por el senador Iván Marulanda de la Alianza Verde, modifica el Decreto de Emergencia 518 de 2020 y adopta el programa Ingreso Solidario. Esta propuesta de renta básica de emergencia, que contó con el apoyo de más de 50 congresistas, busca ampliar la cobertura y el monto que entrega el programa de Ingreso Solidario que beneficia a nueve millones de familias, aproximadamente unos

30 millones de ciudadanos, durante cinco meses, con un monto mensual de transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia variable: un salario mínimo legal mensual vigente durante los tres primeros meses y un 50 % más de éste en el cuarto y quinto mes.

Por otro lado está el proyecto 023 del 2020, Cámara, liderado por la representante de la Colombia Humana, María José Pizarro y respaldado por varios congresistas: «por medio del cual se reconoce una renta básica para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país». La renta básica es una transferencia monetaria no condicionada para toda persona vulnerable, con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país. El monto de la renta básica será de un salario mínimo mensualmente legal vigente, entregado cada mes a las personas beneficiarias.

El proyecto 359 del 2020, Cámara, del Partido Liberal, se propone crear como política de Estado la «Renta Vida», como un derecho de todo ciudadano colombiano, mayor de edad, residente en el territorio nacional, que consistiría en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable y que, a partir de su vigencia, sería el eje articulador de la política de gasto público-social del Gobierno Nacional. La Renta Vida debería cubrir al 100 % de la ciudadanía y el Estado tendría un plazo no superior a los 12 años, con prioridad la población del Sisben. Su monto sería por lo menos el equivalente al umbral internacional de pobreza.

Por último, está el proyecto de Ley 044, liderado por Ciro Ramírez, del Centro Democrático, con el respaldo

de su partido y otros partidos de la coalición de Gobierno. Al respecto, el senador Marulanda, propone modificarlo con el fin de implementar el programa de Renta Ciudadana bajo el modelo de un impuesto negativo, con la siguiente argumentación.

El impuesto negativo, al igual que el impuesto sobre la renta a personas naturales, toma en cuenta los ingresos de las personas para definir la población objetivo y el monto de la transferencia. Sin embargo, en el caso del impuesto negativo, es el Estado quien realiza una transferencia a la persona según su nivel de ingresos. Así, entre más bajo sea el nivel de ingresos, mayor será el monto de la transferencia a la persona y, a medida que el ingreso de la persona aumenta, el monto de la transferencia disminuye hasta que, superado un determinado umbral, este monto es igual a cero (Marulanda, 2020).

Una renta básica universal e incondicional permitiría unificar la lucha de los trabajadores en torno a un derecho que los beneficiaría a todos, sin importar cuál sea la situación de su actividad específica, al tiempo que daría mucho más aire para resistir los ajustes sobre las condiciones de trabajo o al mismo empleo (Raventós y Lo Vuolo, 2009). De esta manera, una renta básica aumentaría el poder de negociación de los trabajadores. Cuando la relación laboral es tan institucionalmente asimétrica que los contratos entre una multinacional o gran empresa y cualquier trabajador toman legalmente a ambas partes como «iguales», no es complicado ver cómo una renta básica mejoraría la posición de la parte más vulnerable, que al menos

tendría un ingreso por encima del umbral de la pobreza sobre el que apoyarse (Arcarons et al., 2018).

Por su naturaleza y características, la renta básica no es una propuesta de modificación marginal de los sistemas de protección social actuales, sino que su implantación supondrá una transformación de gran alcance, afectando muy sustancialmente a muchos aspectos de la vida social, tales como la distribución de la renta, el sistema fiscal, el mercado de trabajo, el papel del trabajo (asalariado, doméstico, voluntario), así como las motivaciones para su oferta, su impacto en los movimientos sociales y la participación ciudadana en la vida política. De esta manera la renta básica también puede constituir un pilar del sistema de protección social que garantice un ingreso universal a todas y todos los adultos mayores al final del ciclo laboral. Como lo recomienda la OIT (2019):

Proporcionar protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez. El futuro del trabajo requiere un sistema de protección social sólido y con capacidad de respuesta, basado en los principios de solidaridad y de reparto de riesgos, que subvenga a las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital. Esto exige un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables.

Ello permitirá una mayor soberanía sobre el tiempo dedicado al trabajo.

Desde agosto de 2002, la Escuela Nacional Sindical contribuyó a situar el tema en el debate nacional, y en el 2003 publicó el libro *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, bajo la coordinación editorial del filósofo

Jorge Giraldo Ramírez, donde se presentaron una decena de contribuciones de estudiosos del tema.

Al comenzar la pandemia, la Escuela se dio a la tarea de presentar la propuesta del Ingreso Mínimo Vital como una renta de emergencia (ver sección propuestas) y una respuesta a la crisis del empleo, a la vez promovió un proceso de análisis y deliberación pública con académicos e investigadores sobre la renta básica y los diferentes enfoques y escenarios para hacer viable un programa de transferencia monetaria de emergencia, el cual fue retomado por un sector de la bancada alternativa en el Congreso para la formulación de uno de los proyectos de ley. Esta iniciativa conllevó a la conformación de la Mesa Técnica por la Renta Básica, la realización de un seminario internacional con expertos de varios países y el impulso de la Red por la Renta Básica, en alianza con varias organizaciones como el Grupo Socioeconomía de la Universidad Nacional, la Corporación Sur, académicos de la Universidad Nacional, Universidad Externado, Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad de la Salle, Universidad Jorge Tadeo Lozano, la Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo (ACET), Educar Consumidores (Casaba), dirigentes sindicales y la ENS.

Simultáneamente nos dimos a la tarea de compilar una colección de artículos con diferentes enfoques sobre la renta básica o el ingreso mínimo, y los proyectos de ley en trámite (sección propuestas) con el fin de contribuir a la popularización del conocimiento sobre el tema, aportar al debate público y a la incidencia ante el Congreso de la República y ante el Gobierno Nacional para que se adopte una

modalidad del ingreso de ciudadanía, dadas las condiciones apremiantes de la población.

Reconocimiento especial al trabajo del equipo editor, a cargo de Jorge Iván González, Jaime Rendón y Raúl París (del Fondo Editorial ENS), con quienes logramos este alumbramiento. Inmensa gratitud a los diferentes autores que aportaron su conocimiento y respondieron al diálogo de saberes con sindicalistas sobre la importancia de la renta básica, desde los diversos enfoques disciplinarios, contribuyendo con entusiasmo y compromiso ético y político a posicionar una idea transformadora que abre camino al derecho de ciudadanía para todas las personas, indistintamente del vínculo laboral y de las condiciones de inserción en el mercado laboral, sin negar las aspiraciones del trabajo decente de los trabajadores y trabajadoras.

Medellín, octubre de 2020

Referencias

- Arcarons, J., Raventós, D., y Torrens, Ll. (6 de mayo de 2018). *A propósito del neoliberalismo, las izquierdas y la renta básica*. Red Renta Básica. <http://www.redrentabasica.org/rb/a-proposito-del-neoliberalismo-las-izquierdas-y-la-renta-basica/>
- Arnsperger, C. y Van Parijs, P. (2002). *Ética económica y social*. Barcelona: Paidós.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). (12 de mayo de 2020). *Cepal propone avanzar hacia un ingreso básico para ayudar a la población más vulnerable a superar los efectos del coronavirus*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>
- Marulanda, I. 2020. *Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley N.º 044 de 2020*. Senado.

- Noguera, J. (14 de noviembre de 2014). La renta básica: el camino transitable. *Eldiario.es*. https://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/renta-basica-camino-transitable_1_4461844.html
- Raventós D., y Lo Vuolo, R. (2009). *La renta básica: una buena propuesta en tiempos de bonanza, muy buena en tiempos de crisis. Comentario sobre Argentina y el Reino de España*. <https://www.sinpermiso.info/textos/la-renta-basica-una-buena-propuesta-en-tiempos-de-bonanza-muy-buena-en-tiempos-de-crisis-comentario>
- Raventós, D., y Casassas, D. (2003). La renta básica y el poder de negociación de «los que viven con permiso de otros». *Revista Internacional de Sociología*, 61(34), 187-201.
- Rawls, J. (1979). *Teoría de la Justicia*. México: FCE.
- Reyes, L. (14 de junio de 2020). El costo de la factibilidad fiscal de la renta básica en Colombia. *Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, Informe N.º 10*. https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb_56c9535839004412afa74a4713c0e0df.pdf
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Teira, D. (2003). ¿Ética o economía? Philippe van Parijs y la renta básica. *Isegoría* (29), 159-171. Universidad de Salamanca.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Trabajar por un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662541.pdf
- Van Parijs, P. (2002). *La renta básica una idea poderosa para el siglo XXI*. Berlín: BIEN. VIII Congreso Internacional.
- Van Parijs, P., y Vanderborght, Y. (2015). *La renta básica*. Barcelona: Ariel.

PRÓLOGO

Hace ya 18 años que Jorge Giraldo Ramírez, desde la ENS, le presentó al país el libro *La Renta básica, más allá de la sociedad salarial* (2003), con el que pudimos conocer las discusiones que sobre el tema se estaban planteando a nivel internacional. Fue la oportunidad, además, para que en Colombia se comenzaran a buscar mecanismos que permitieran su implementación.

A medida que la discusión avanzó y que gente de la academia y de la política se interesara por el tema se hizo evidente el obstáculo originado en un modelo de desarrollo basado en la permanencia de un Estado pequeño y en una confianza excesiva en el mercado. En contra de esta visión la renta básica exige una alta intervención del Estado. La sociedad colombiana desconfía de lo público. Mientras que el gasto público en el país, como porcentaje del PIB, apenas llega al 18,5 %, en América Latina el promedio es del 23 % y en el norte de Europa puede alcanzar el 55 %. Una de las razones que explican el raquitismo del Estado colombiano es la incapacidad política para avanzar en la consolidación de un sistema tributario progresivo,

aunque la necesidad de aumentar la participación de la inversión pública haya sido reconocida por organismos internacionales como Naciones Unidas, la OCDE y el Banco Mundial. Además, la reciente Comisión del Gasto mostró que la modernización del Estado colombiano requería más y mejor gasto público. Esta es una condición necesaria, pero no suficiente para poder avanzar hacia la renta básica.

Mientras tanto, la lucha por mayor libertad económica y por un mejor bienestar continúa relegada a las acciones de resistencia. En el discurso oficial no se reflejan políticas públicas que efectivamente vayan a favorecer a la mayoría de la población.

La renta básica en Europa se plantea como un ideal que va más allá del Estado del bienestar. América Latina ya no pasó por esta etapa, así que el reto es buscar otros caminos que le permitan a estos países acercarse al ideal del ingreso básico universal, incondicional, permanente y suficiente para el ejercicio de las libertades mínimas.

En Colombia los sistemas de protección social están muy lejos de los logros conseguidos por el Estado de bienestar. Y en medio de la guerra y la exclusión se han mantenido profundas brechas sociales. El gasto en defensa y seguridad continúa siendo relativamente alto y ahoga la disponibilidad de recursos para el desarrollo de la infraestructura y la oferta de bienes como educación, salud, ciencia y la tecnología.

En este año 2020, el tema de la renta básica renace como una alternativa clara frente a la pobreza y a las desigualdades sociales. En medio de la pandemia, el largo confinamiento ha dejado al descubierto las

fragilidades financieras no solo de las empresas sino también de las personas. Las condiciones precarias en las que viven numerosas personas se han hecho más evidentes. Como está sucediendo en América Latina, la tendencia decreciente que traía la pobreza ya ha cambiado de signo. Según estimaciones de la Cepal, al final de este año, en América Latina la pobreza se incrementará con 28,7 millones de personas adicionales. El retroceso social es notorio.

En en país, las difíciles condiciones sociales se manifiestan en la precariedad laboral y en la falta de acceso a bienes y servicios esenciales. La debilidad democrática ha llevado al desplazamiento de poblaciones y al asesinato de dirigentes sociales. Se sataniza cualquier asomo de asociatividad y se estigmatiza el liderazgo comunitario y sindical.

La firma de los Acuerdos de Paz, en La Habana, abrió nuevos espacios y creó conciencia sobre la relevancia de modernizar la estructura agraria del país, así como la necesidad de construir la paz sobre la base de una sociedad más incluyente. El Gobierno Nacional no ha asumido con seriedad estos compromisos y, en lugar de estimular las transformaciones estructurales, le da prioridad a unos programas focalizados, que solo responden a lógicas dispersas mediadas por el oportunismo político. Las poblaciones no rechazan estas prácticas porque se han ido acostumbrando a esas transacciones. El debate político sobre el significado de la buena vida y las formas de alcanzarla ha quedado relegado a espacios minúsculos de la vida nacional.

La pandemia mostró los errores que se han cometido en la gestión de la salud pública y privada. Colombia

ocupa los primeros lugares en el mundo en contagios y, proporcionalmente, en número de muertes. Los hogares vulnerables han sido los más afectados. El hecho simbólico de una bandera roja, sumado a la alta informalidad laboral (cinco millones de empleos perdidos de manera instantánea) ha obligado a irrespetar las cuarentenas. Los recursos transferidos por el gobierno son insuficientes. La miserabilidad de las políticas públicas ha mostrado la necesidad de repensar la gestión de lo social.

En estos casi 20 años, desde la publicación del libro mencionado arriba, se observan condiciones más favorables para discutir el tema. A nivel internacional, el Covid19 abre nuevas oportunidades que, ojalá, lleven a una reorganización de la sociedad en la que la salud y el cuidado de los otros, las otras y de la naturaleza ganen relevancia.

Ahora, en Colombia se presenta un hecho que era impensable hace dos décadas: un grupo significativo de congresistas está proponiendo diversas modalidades de renta básica de emergencia. Una de las ventajas de las propuestas es la demostración de su facticidad. Los congresistas impulsan, además, el proyecto de una reforma tributaria que sea progresiva: impuestos al patrimonio, a los dividendos, aumento de la tarifa de renta en los rangos superiores de ingreso, eliminación de exenciones. Si se aceptaran este tipo de medidas habría recursos nuevos para financiar una parte importante de las transferencias monetarias.

La iniciativa de renta básica también está siendo impulsada por los movimientos sindicales y sociales. Hay un cierto consenso en la necesidad de buscar

mecanismos de protección social que vayan más allá de los que son usuales en las relaciones laborales formales. Las transformaciones del mundo del trabajo son evidentes, y fenómenos como la inteligencia artificial y la flexibilización laboral obligan a buscar alternativas que garanticen, por encima de los ciclos, la estabilidad del consumo y del bien-estar.

Por ahora se han implementado mecanismos que son insuficientes y desconocen la esencia de la renta básica. El término ha sido capturado y desnaturalizado por quienes en un afán populista quieren mostrar que están respondiendo a los requerimientos urgentes de la población.

Las transferencias monetarias podrían ser una refiguración de la renta básica si cumplen determinadas condiciones. Por ejemplo: que sean dirigidas a las personas y no a los hogares, que sean duraderas y no simplemente coyunturales, y tratar de que el dinero se entregue sin condiciones. Por ahora, la focalización parece inevitable. La diáspora de subsidios claramente se traduce en transferencias insuficientes.

De manera lúcida los congresistas han puesto en la agenda pública no solo la necesidad de una renta básica como principio de justicia redistributiva, sino que también han develado las raíces estructurales de la pobreza y la desigualdad. Independiente del trámite que acabe de tener en el Congreso, las propuestas son un gran avance porque contribuyen al debate sobre lo que debe ser la función del Estado ahora, en la coyuntura y en el futuro. Es un buen comienzo para las definiciones programáticas de las elecciones presidenciales de 2022. Es una oportunidad para que se abra el espacio

a un Estado de mayor alcance social, que promueva la vida de las personas y que también garantice la demanda agregada para el florecimiento de los mercados. Los hogares necesitan recursos para adquirir las titularidades que consideran prioritarias.

Colombia y América Latina, en general, tienen que transitar hacia otras dimensiones del ejercicio social y democrático, independientemente de la línea de tiempo que quieran imponerse desde otras esferas. En estos países se puede avanzar hacia la justicia social sin necesidad de seguir el camino europeo de los estados de bienestar.

Las bondades intrínsecas de la renta básica no se tienen que demostrar a través de ejercicios pilotos. Basta mirar con simpatía experiencias más o menos parciales que han sido exitosas.

Este libro tiene dos propósitos: el primero, retomar el debate académico. Es, en cierta forma, un homenaje a quienes desde hace dos décadas propusieron estos acercamientos como una forma de repensar los ingresos y la justicia redistributiva. Se recuperan los elementos conceptuales que son constitutivos de la renta básica, y se ofrecen los elementos analíticos indispensables para poner en tela de juicio la apropiación indebida que se ha hecho del término, y que busca impulsar programas populistas de muy corto alcance. El segundo objetivo es estimular la acción política: la puesta en práctica de la renta básica es imposible sin la movilización de la población.

Las contribuciones del libro tocan aspectos diversos: los derechos constitucionales, la perspectiva de género, la justicia social, los impactos regionales con

énfasis en el pacífico, la visión del sindicalismo, el mundo del trabajo, la relación salarial, la satisfacción de las necesidades básicas, comenzando por la alimentación (la Canasta Básica de Salud Alimentaria - Caba-sa), las modalidades de financiación y la percepción que tienen las personas sobre la renta básica en asuntos como los incentivos para trabajar, el «parasitismo», la inflación, la corrupción. También se incluye la mirada desde América Latina.

La renta básica es una agenda importante para la discusión política y académica, pero ante todo es una esperanza. Sin duda, es posible crear las condiciones que permitan llevar a una vida decente y digna. En los últimos seis meses la Mesa por la Renta Básica ha reunido a diferentes actores académicos, políticos y líderes sociales con el propósito de contribuir al debate. El diálogo tiene el propósito de encontrar salidas diferentes que permitan una mejor calidad de vida para la mayoría.

*Jorge Iván González Borrero
y Jaime Alberto Rendón Acevedo
Septiembre de 2020*

PRELUDIO

Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI¹

Philippe van Parijs

Traducción de Manel de Losada

1. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de la Red Europea por un Ingreso Básico (BIEN), Berlín, 6 y 7 de octubre del 2000. Una versión anterior de este artículo se presentó en el seminario internacional «Políticas e instrumentos para luchar contra la pobreza en la Unión Europea: un ingreso mínimo garantizado» organizado bajo la presidencia portuguesa de la Unión Europea (Almancil, Portugal, 1-2/2/+2000), que, amablemente, autorizó la presente publicación. La preparación tuvo lugar en el marco del proyecto de investigación interuniversitario PAI P4/32: «La nueva cuestión social» dirigido por la profesora Bea Cantillon y financiada por la Oficina del Primer Ministro del gobierno federal de Bélgica (Servicios Científicos, Técnicos y Culturales). El artículo se ha concebido como el núcleo de una introducción prospectiva a la renta básica para hacerla disponible en hipertexto en el sitio web de la Basic Income European Network (<http://jwww.basicincome.org>). Esta publicación fue autorizada por el traductor.

Este texto fue publicado en el año 2000, en el libro *Philippe van Parijs: hacia una concepción de la justicia social global*, editado por Jorge Giraldo Ramírez, quien amablemente nos permitió incluirlo de nuevo en esta edición.

Da a todos los ciudadanos un ingreso modesto, pero incondicional, y deja que lo aumenten a voluntad con ingresos procedentes de otras fuentes.

Esta idea extremadamente simple sorprende por la diversidad de sus orígenes. En el curso de los últimos dos siglos ha sido planteada independientemente bajo una variedad de nombres —«dividendo territorial» y «beneficio estatal», por ejemplo, «*demogrant*»² y «salario ciudadano», «beneficio universal» y «renta básica»—, en la mayoría de casos sin mucho éxito. En las últimas dos décadas, sin embargo, se ha convertido gradualmente en materia de una discusión pública sin precedentes y en rápida expansión. Algunos ven en ella un remedio crucial para muchos males sociales, incluyendo el desempleo y la pobreza. Otros la denuncian como una locura, una imperfección económica, una propuesta éticamente objetable para olvidar lo más pronto posible, para tirar de una vez por todas a la papelera de la historia de las ideas.

Para iluminar este debate empezaré explicando qué es la renta básica y qué no es, y cómo distinguirla de otros programas existentes de ingresos garantizados.

2. La traducción correspondería a subvención popular. (N. del T.)

Sobre esta base será más fácil entender por qué la renta básica ha atraído recientemente tanta atención, por qué puede esperarse una ardua resistencia y cómo podrá ser vencida ésta. Es firme convicción del autor que la renta básica no se olvidará, y que no debe ser eliminada. La renta básica es una de esas raras ideas simples que deben y lograrán poderosamente modelar, primero el debate y después la realidad del nuevo siglo.

1. Qué es la renta básica y qué no

La renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo. Esta es la definición que he adoptado. No caben en ella todos los usos actuales de la expresión inglesa «*basic income*» o de la mayoría de traducciones de otros idiomas europeos como «*Bürgergeld*», «*allocation universelle*» «renta básica», «*reddito di cittadinanza*», «*basisinkomen*» o «*borgerlon*». Algunos de estos usos actuales son más amplios: cubren, por ejemplo, subsidios cuyo nivel depende de la situación de la unidad familiar o a los que son administrados en forma de créditos. Otros usos son más restringidos: requieren también, por ejemplo, que el nivel de la renta básica coincida con lo necesario para satisfacer las necesidades básicas o que puedan reemplazar a cualquier otro subsidio. El objetivo de la definición mencionada no es supervisar el uso sino clarificar los argumentos. Déjenme exponer brevemente cada uno de sus componentes por orden.

i) Un ingreso

Pagado en efectivo mejor que en especie. Se puede concebir un subsidio que podría tener todas las características de una renta básica, pero ser pagado en especie, por ejemplo, en forma de un paquete estándar de alimentos o con el uso de una parcela de tierra. O podría ser suministrado en forma de una moneda especial con usos restringidos, por ejemplo, vales de comida o derechos de vivienda o, de manera más amplia, subvencionar solo el consumo en un período dado sin ninguna posibilidad de ahorrar, como en la «economía distributiva» de Jacques Duboin (1945). Una renta básica, sin embargo, se suministra en efectivo, sin ninguna restricción por la naturaleza o por el período de consumo o por el tipo de inversión realizada para financiarla. En la mayoría de variantes complementa, en lugar de substituir, las transferencias ya existentes en especie, como la educación gratuita o la asistencia sanitaria básica.

Pagado de forma regular, no como una dotación única. La renta básica consiste en obtener capacidad adquisitiva a intervalos regulares, tales como una semana, un mes, un trimestre o un año, dependiendo de las propuestas. Se puede también concebir como un subsidio que tuviera todas las características de la renta básica, pero que se suministrara todo de una vez, al principio de la vida adulta, por ejemplo. Así ha sido propuesto ocasionalmente, por ejemplo, por Thomas Paine (1796) y mucho más recientemente por Bruce Ackerman y Anne Alstott (1999). Hay una significativa diferencia entre una renta básica regular y una dotación única básica. Sin embargo, esta diferencia no

debería exagerarse. Primero, la dotación básica podría invertirse para generar un equivalente anual o mensual de ingresos hasta la muerte del receptor. Dichos ingresos podrían representar un ingreso básico regular. Si se dejara esta inversión en manos del mercado de las compañías aseguradoras, el nivel de esta anualidad podría verse negativamente afectado por la longevidad y la esperanza de vida de las personas. Las mujeres, por ejemplo, podrían recibir una menor anualidad que los hombres. De todas formas, los defensores de la dotación básica (incluyendo a Paine y a Ackerman y Alstott) generalmente la complementan con una pensión básica uniforme a ciertas edades, lo cual eliminaría la mayoría de estas diferencias. Segundo, mientras pudieran hacerse otros usos de la dotación básica antes que convertirlo en una anualidad, la diferencia con una renta básica se anularía esencialmente si los beneficiarios pudieran endeudarse libremente contra la fuente de su futura renta básica. Incluso si se protegiera sabiamente a la renta básica de la incautación de los acreedores la seguridad que ofrece haría más fácil a los beneficiarios tomar préstamos en cada etapa y reduciría por tanto la diferencia entre las opciones abiertas respectivamente por una dotación básica única y una renta básica regular.

ii) Pagado por una comunidad política

Por definición, una renta básica es pagada por un gobierno a través de algún tipo de recursos públicamente controlados. Pero no tiene por qué ser pagado por el Estadonación. No es necesario que se pague con tasas redistributivas.

El Estadonación, más cerca y más lejos. En la mayoría de propuestas, se supone que la renta básica será pagada, y por tanto financiada, al nivel de un Estadonación, como a veces indican la multitud de calificativos como «subsidio estatal», «dividendo nacional» o «salario ciudadano». De todas maneras, también puede ser pagado y financiado, en principio, en el ámbito de una parte políticamente organizada de la Estadonación, como una provincia o una comuna. De hecho, la única unidad política que ha introducido una renta básica genuina por definición es el Estado de Alaska de los Estados Unidos de América (Palmer, 1977). Una renta básica podría concebirse también como pagable por una unidad política supranacional. Se han hecho varias propuestas en este sentido a la Unión Europea (Genet y Van Parijs 1992) y también algunas más especulativas a nivel de las Naciones Unidas (Kooistra, 1994; Frankman, 1998, Barrez, 1999).

Redistribución. El ingreso básico puede ser financiado con alguna forma específica de asignación presupuestaria, pero no necesariamente. Si no es así, simplemente se puede financiar como los demás gastos gubernamentales a partir de un grupo común de ingresos provenientes de diversos orígenes. Entre los que abogan por un pago a partir de una asignación, la mayoría piensa en un impuesto específico. Algunos desearían que se financiase con un impuesto sobre la tierra o con un impuesto sobre los recursos naturales (de Thomas Paine a Raymond Crotty, Marc Davidson o James Robertson, por ejemplo). Otros prefieren una tasa específica sobre una muy amplia base definida de ingresos (por ejemplo, Pelzer) o un impuesto de valor

añadido masivamente extendido (por ejemplo, Duchatelet). Y aquellos que están pensando en una renta básica mundial ponen énfasis en el potencial de nuevos instrumentos impositivos como la «tasa Tobin» sobre los movimientos especulativos de capital o «impuestos *bit*» sobre las transferencias de información (Soete y Kamp, 1996).

Distribución. No es necesario que sean los impuestos redistributivos la única fuente de financiación. El programa del dividendo de Alaska está financiado por parte de la devolución de un fondo de inversiones diversificadas que el Estado constituyó utilizando los *royalties* de los inmensos campos petrolíferos de Alaska. En el mismo sentido, el planteamiento de James Meade (1989, 1994, 1995), sobre una economía justa y eficiente, comprende un dividendo social financiado con la devolución de los medios productivos de titularidad pública. Finalmente, ha habido una completa secuencia de propuestas para financiar una renta básica a partir de la creación de moneda, desde el movimiento de Major Douglas «Crédito Social» (Van Trier, 1995) y Jacques y Marie-Louise Duboin (1932, 1945, 1985, 1988) «Mouvement français pour l'abondance», hasta los recientes escritos de Joseph Huber (1998).

(iii) Para todos sus miembros

¿Para los no-ciudadanos? Puede haber concepciones más o menos incluyentes de pertenencia a una comunidad política. Algunas, especialmente entre los que prefieren la etiqueta «renta ciudadana», conciben la pertenencia como restringida a los nacionales o a ciudadanos en un sentido legal. El derecho a la renta

básica está entonces incluido en el paquete completo de derechos y obligaciones asociadas a la plena ciudadanía, como en la concepción del filósofo francés Jean-Marc Ferry (1995). Otros, especialmente entre los que ven la renta básica como una política general contra la exclusión, necesitan concebir la participación en un sentido más amplio, que incluya a todos los residentes permanentes legales. El criterio operativo podría ser para los no-ciudadanos un tiempo mínimo de residencia, o podría simplemente estar asociado a las condiciones que actualmente definen la residencia con efectos impositivos.

¿Para los niños? Se puede ser también más o menos restrictivo en la concepción de pertenencia según las edades. Algunos restringen la renta básica, por definición, a los miembros adultos de la población, pero entonces tienden a proponer al mismo tiempo un sistema de subsidio infantil universal, por ejemplo, sin comprobación de medios, con un nivel de prestación que puede o no diferenciarse como una función (positiva o negativa) según el lugar que ocupa el niño en el orden de hermanos o como una función (positiva) según la edad del niño. Otros conciben la renta básica como un derecho desde el nacimiento hasta la muerte y, por tanto, lo ven como una substitución completa del sistema de subsidio infantil. El nivel del subsidio tiene que ser independiente de la situación familiar del niño, en particular, de su posición en el orden de hermanos. Algunos también pretenden que sea el mismo que para los adultos y, por lo tanto, independiente de la edad, como es el caso actualmente del modesto programa del dividendo de Alaska, y como podría ser en

el caso de las más generosas propuestas (por ejemplo, Miller, 1983). Pero la mayoría de los que proponen la integración de los subsidios infantiles en el programa de la renta básica diferencian el nivel según la edad donde el máximo sólo se alcanzaría hasta la mayoría de edad, o más tarde.

¿Para los pensionados? Análogamente, algunos restringen la renta básica a los miembros de la población que no han alcanzado la edad de jubilación, y entonces la ven como un complemento natural a una pensión individual básica no contributiva, sin comprobación de medios, de mayor nivel, del tipo que ya existe en algunos países europeos como Suecia y Holanda. En la mayoría de propuestas, sin embargo, la renta básica está garantizada más allá de la edad de jubilación, al mismo nivel que para adultos más jóvenes o para cualquier otra edad mayor. En todos los casos, esta renta básica para los ancianos podría ser complementada con los ingresos de las pensiones contributivas públicas o privadas, así como con los ahorros privados y con el empleo.

¿Para los presos? Incluso en las definiciones más incluyentes de la noción relevante de pertenencia, cualquier población contiene algunos individuos a los que probablemente no pagaría una renta básica. Retener criminales en prisión es bastante más caro para la comunidad que pagarles una modesta renta básica, incluso si se tiene plenamente en cuenta cualquier trabajo productivo que hayan realizado durante el cumplimiento de las penas. A menos que la detención haya sido declarada incorrecta es obvio que los presos perderían su derecho a la renta básica durante el tiempo

de su condena en prisión. Pero podrían recuperarlo tan pronto como fueran puestos en libertad. El mismo caso es de aplicación para aquellos internados por largo tiempo en otras instituciones, como psiquiátricos o asilos, bien entendido que el costo de su estancia es directamente soportado por la comunidad antes que por ellos mismos.

(iv) De manera individual

Pagado a cada uno. La renta básica es pagada a cada miembro individual de la comunidad, en lugar de a cada unidad familiar como un todo, o a su cabeza, como es el caso de la mayoría de programas de mínimo garantizado.

Uniforme. Incluso si se paga un subsidio a cada individuo, su nivel podría verse afectado por la composición de su hogar. Por tener en cuenta el hecho de que el costo per cápita de la vida desciende con el tamaño de la unidad familiar, los programas existentes de ingresos mínimos garantizados asignan un ingreso per cápita menor a los miembros de una pareja que a una persona que viva sola. Una correcta y efectiva puesta en marcha de programas de este tipo supone, por tanto, que la administración debería tener capacidad para comprobar las situaciones financieras de sus beneficiarios. Una renta básica, en cambio, se paga con una base estrictamente individual. No solo en el sentido de que cada miembro individual de la comunidad es un receptor, sino también en el sentido de que cuánto reciba es independiente de en qué tipo de unidad familiar se encuentre. La puesta en marcha de un programa de renta básica, por lo tanto, dispensa de cualquier control

sobre la manera de vivir y preserva completamente las ventajas de reducir el coste de la vida de un individuo si comparte el alojamiento con otros. Precisamente, a causa de su naturaleza estrictamente individualizada, una renta básica tiende a eliminar la trampa del aislamiento y fomenta la vida en común.

(v) Sin comprobación de medios

Sin consideración de ingresos. Relativa a los tipos existentes de mínimos garantizados, la característica más rompedora es, sin duda, que se paga de la misma forma a ricos como a pobres, sin tener en consideración su nivel de ingresos. Bajo la variante más simple de los programas existentes, se especifica un mínimo nivel de ingresos para cada tipo de unidad familiar (adulto soltero, pareja sin hijos, padre único de un solo niño, etc.), los ingresos totales de la unidad familiar provenientes de otras fuentes se comprueban, y la diferencia entre estos ingresos y el mínimo estipulado se paga a cada unidad familiar como un subsidio en efectivo. En este sentido, los programas existentes operan *a posteriori*, sobre la base de un estudio previo, aunque sea provisional, de los ingresos de los beneficiarios. Un programa de renta básica opera, en cambio, *a priori*, sin considerar ninguna prueba de ingresos. El subsidio se da completo tanto a los que exceden el mínimo estipulado como a aquellos cuyos ingresos apenas llegan. No se tienen en cuenta los medios para determinar el nivel del subsidio al cual una persona tiene derecho: ni los ingresos informales de esa persona ni la ayuda que pueda pedir a sus parientes ni el valor de sus pertenencias. Los «recursos económicos» gravables puede

que deban ser tasados con una proporción media más alta para financiar la renta básica. Pero el sistema de impuestos-y-subsidios no perdurará más tiempo como una dicotomía entre dos nociones de «medios»: una amplia para los pobres, en referencia a la cual se establecen los subsidios, y una estrecha para los mejor situados, en referencia a la cual se recaudan los impuestos.

No hace al rico más rico. Del hecho de que el rico y el pobre recibieran la misma renta básica, no se sigue que la introducción de una renta básica hiciera a ambos, ricos y pobres, más ricos que antes. Una renta básica debe financiarse.

(1) Si una renta básica se añadiera simplemente a los sistemas fiscales existentes de impuestos-y-subsidios está claro que los comparativamente ricos deberían pagar tanto por su propia renta básica como por la mayoría de la renta básica de los comparativamente pobres. Esto se mantendría así claramente si la financiación fuera a través de un impuesto progresivo sobre los ingresos, pero ocurriría también bajo un impuesto plano o, incluso, en un impuesto regresivo sobre el consumo. Para la introducción a partir de cero de una renta básica que trabajara para la ventaja financiera de los pobres la condición clave sería simplemente que, con relación a su número (no necesariamente a sus ingresos), los relativamente ricos deberían contribuir más a su financiación que los relativamente pobres.

(2) En la mayoría de propuestas, sin embargo, la introducción de una renta básica se combina con la abolición parcial de los subsidios existentes y con reducciones de las ventajas fiscales. Si la reforma

propuesta simplemente consistiera en generalizar de manera más amplia entre todos los ciudadanos los subsidios no contributivos actualmente concentrados en los pobres, estos últimos saldrían perdiendo. Pero nadie está haciendo esta absurda propuesta. En la mayoría de propuestas, que confían en impuestos directos, la renta básica substituye no solamente la parte inferior de los subsidios no-contributivos, sino también las exenciones o las imposiciones fiscales reducidas en los grupos de contribuyentes de ingresos más bajos. El impacto inmediato en la distribución de ingresos se puede entonces mantener dentro de límites bastante estrechos para una renta básica modesta. Pero para una de nivel más alto, el mayor índice medio del impuesto sobre la renta implicaría, por lo tanto, una mayor redistribución del comparativamente rico al comparativamente pobre.

¿Es mejor para los pobres dar también a los ricos? De esta forma, dando a todos, ricos y pobres, no significa hacer la vida más fácil a los ricos. Pero, para un nivel dado de ingresos mínimos, ¿hay alguna razón para creer que es mejor para los pobres una renta garantizada con comprobación de medios? Sí, por al menos tres razones interconectadas. Primero, la relación de lo que se recibe es probablemente más alta en un sistema universal que en uno de comprobación de medios. A muy pocos de entre los pobres les faltará información sobre sus derechos y para servirse por sí mismos del derecho al subsidio. Segundo, no hay nada humillante en los subsidios dados a todos por cuestión de ciudadanía. Esto no puede decirse, incluso con los procedimientos menos intrusivos, de los subsidios reservados

para los necesitados, los indigentes, los identificados como incapaces de valerse por ellos mismos. Desde el punto de vista de los pobres esto puede considerarse una ventaja en sí misma a causa de la menor estigmatización asociada a una renta básica universal. Ello resulta, indirectamente, por el efecto de estigmatización según el número de receptores. Tercero, el pago regular y seguro del subsidio no se interrumpe por la aceptación de un trabajo en un sistema de renta básica, mientras que se detendría en un programa estándar de comprobación de medios. Comparado con los sistemas de comprobación de medios, que garantizan el mismo nivel de ingresos mínimos, esto abre verdaderas perspectivas para los pobres, que tienen buenas razones para no asumir riesgos. Ello contribuye a eliminar un aspecto de la trampa del desempleo comúnmente asociada con los programas tradicionales de subsidios, un aspecto con el cual los trabajadores sociales están mucho más sensibilizados que los economistas.

¿Hay que pagar por trabajar? El otro aspecto de la trampa del desempleo generado por los programas de mínimo garantizado con comprobación de medios es el más comúnmente subrayado por los economistas. Consiste en la falta de una diferenciación significativa de ingresos entre el no-trabajo y el trabajo mal pagado. En el fondo de la distribución de ganancias si cada euro de ingreso es compensado, o prácticamente compensado, con la pérdida de un euro de subsidio, uno no tiene que ser especialmente vago para rechazar un empleo que podría mermar esos ingresos o para no buscar activamente esos trabajos. Dados los costes adicionales asociados al tiempo de transporte

o a los problemas del cuidado de los hijos, uno puede no ser capaz de permitirse el lujo de trabajar bajo esas circunstancias. Por otra parte, no tendría mucho sentido para los patrones diseñar y ofrecer tales trabajos, porque si la gente estuviera agradecida de ser despedida es poco probable que constituyeran una concienzuda y fiable fuerza de trabajo. Una legislación sobre salarios mínimos podría, de alguna manera, prevenir que los empleos de tiempo completo se ofrecieran por un salario inferior al mínimo garantizado, en cuyo caso dicha consideración se aplicaría solo a empleos a tiempo parcial. La substitución de un ingreso garantizado con comprobación de medios por un ingreso básico universal a menudo es presentada como una manera de voltear este segundo aspecto de la trampa del desempleo. Si se diera a cada uno una renta básica universal, pero gravada al 100 % de la porción de los ingresos de cada uno, que no excediera el mínimo garantizado (Salverda, 1984), la trampa del desempleo sería la misma a este respecto, que bajo una renta mínima garantizada con comprobación de medios. Pero si se hace la moderada suposición de que la imposición fiscal explícita que se aplicara a los grupos de ingresos más bajos se mantuviera perceptiblemente por debajo del 100 %, entonces se sostiene la siguiente afirmación: puesto que no puedes mantener la cantidad total de tu renta básica, tanto si trabajas como si no, seas rico o pobre, estarás mejor si trabajas que si no trabajas.

¿Es equivalente a un impuesto de la renta negativo? Nótese, sin embargo, que podría parecer que este segundo aspecto de la trampa del desempleo se podría eliminar de manera efectiva con un programa de

comprobación de medios que pudiera reducir progresivamente el subsidio más lentamente de lo que aumentara el salario. Ello se alcanzaría con el llamado impuesto negativo sobre la renta, un crédito impositivo uniforme y reembolsable. La noción de un impuesto negativo sobre la renta aparece en los escritos del economista francés Augustin Cournot (1838). Fue propuesto brevemente por Milton Friedman (1962) como forma de recortar el Estado de bienestar, y explorado con mayor profundidad por James Tobin (1965, 1966, 1967 y 1968) y sus asociados, como forma de luchar contra la pobreza mientras se mantenían los incentivos al empleo. En un sistema impositivo explícito que no grava ningún ingreso al 100 % —que puede ser un impuesto negativo sobre la renta, pero no por definición lineal— significa reducir la carga del impuesto sobre la renta de cada unidad familiar (de una composición determinada) por la misma magnitud fijada, mientras se paga, como un subsidio en efectivo, la diferencia entre dicha magnitud y la carga fiscal, si esta diferencia es positiva. Supongamos que la magnitud fija del crédito de impuesto está colocada al mismo nivel que bajo cierto programa de la renta básica en consideración. Alguien sin renta, y por lo tanto ninguna carga del impuesto sobre la renta, recibirá entonces una cantidad igual a la renta básica. Como los ingresos aumentan los subsidios se reducen, como en el caso de las formas convencionales de comprobación de medios, pero en un índice más lento, incluso a un nivel que mantiene los ingresos fijos y enajenados exactamente al mismo nivel que bajo el correspondiente sistema de renta básica. La variante del Impuesto Negativo sobre

la Renta consiste simplemente en separar impuestos y subsidios. Bajo un programa de renta básica la recaudación necesaria para financiar el crédito universal de la Renta Negativa se obtiene y se devuelve de nuevo a todos. Bajo la Renta Negativa, las transferencias son todas en un solo sentido: las transferencias positivas (o impuestos negativos), para las familias que se encuentran bajo el llamado punto de ruptura uniforme, las transferencias negativas (o impuestos positivos), para los que están por encima.

¿Es más barato que un impuesto negativo sobre la renta? La diferencia real entre una renta básica y un impuesto negativo sobre la renta depende de las posteriores especificaciones de los procedimientos administrativos. Se reduce, por ejemplo, si los impuestos se recaudan en origen de modo paga-en-cuanto-ganas (en lugar de hacerlo después de que se procesen las devoluciones de la renta), o si los impuestos se evalúan semanal o mensualmente en lugar de anualmente, o si cada uno tiene derecho, en un programa de Renta Negativa, a un avance en el pago del impuesto (sujeto a la consiguiente corrección posterior), o si cada uno tiene derecho, bajo un programa de Renta Básica, a obtener la renta básica como una reducción de impuestos en lugar de efectivo. Pero incluso en la variante más estricta permanece una diferencia entre un sistema que actúa, por defecto, *a priori* y uno que actúa, por defecto, *a posteriori*. Cualquier diferencia restante podría contar como una ventaja para la variante de la renta básica con respecto a la primera dimensión entrelazada con la incertidumbre de la trampa del desempleo. Aun con una tecnología rudimentaria para el pago del subsidio

(¡monedas llevadas por el cartero!) o con una recaudación de impuestos plagada de corrupción o ineficacia, en el caso de la Renta Negativa, que se lleva el dinero de los impuestos, puede ser abrumadora. Por otra parte, en una era de transferencias tecnológicas y con una administración fiscal razonablemente correcta, el monto principal de los administrativos asociados a un programa efectivo de ingresos mínimos garantizados es el coste de información y de control: los gastos necesarios para informar a todos los potenciales beneficiarios sobre cuáles son sus derechos y controlar si los que están beneficiándose cumplen los requisitos exigidos. A este respecto, un sistema universal es más fácilmente realizable que los de comprobación de medios. Con el aumento de automatización y de fiabilidad tanto en el pago como en la recaudación es, en este sentido administrativo, más que probable que sea el más barato de los dos por el alto grado de efectividad para llegar a todos los pobres. Es por esta razón que James Tobin, por ejemplo, prefería una «*demogrant*» universal a la variante del impuesto-negativo-sobre-la-renta.

(vi) Sin trabajo requerido

Es independiente del actual funcionamiento del trabajo. El derecho a un ingreso mínimo universal no está restringido por definición a aquellos que hayan trabajado lo suficiente en el pasado o pagado suficientes contribuciones a la seguridad social para tener derecho a algún subsidio o pensión. Desde Juan Luis Vives (1526) hasta ahora, en cualquier caso, sus primeras variantes estaban a menudo enlazadas con la obligación de realizar alguna labor, tanto en las antiguas fábricas

o actualmente en la más variada gama de centros de trabajo públicos o privados. Siendo incondicional, una renta básica contrasta fuertemente con estas formas de ingreso garantizado íntimamente ligadas a un empleo garantizado. También resulta divergente de los subsidios del trabajo restringidos a hogares en los que al menos un miembro se encuentra con un empleo asalariado, como en el Crédito Impositivo de Ganancias Americano (*American Earned Income Tax Credit*) o el más reciente Crédito Impositivo para Familias Trabajadoras (*Working Families Tax Credit*) del Reino Unido. En virtud de la eliminación de la trampa del desempleo —por ejemplo, proveyendo a sus beneficiarios de un incentivo por el trabajo— una renta básica (o un impuesto negativo sobre la renta) puede ser entendida y utilizada como un subsidio de trabajo o como un aumento de ingresos. Pero no está restringido a este papel. Su incondicionalidad queda fuera de señalarlo como un subsidio de desempleo en su faceta más amplia.

Es **independiente de la disposición a trabajar**. No señala a nadie, a diferencia de los programas convencionales de ingreso mínimo garantizado que tienden a restringir el derecho al subsidio para aquellos que desean trabajar en algún sentido. El contenido exacto de esta restricción varía mucho de un país a otro, incluso, a veces, entre una autoridad local y otra del mismo país. Puede implicar que uno debe aceptar el oportuno empleo que le sea ofrecido, con una discreción administrativa importante sobre qué puede significar «oportuno» en términos de localización o capacidades; o que uno debe mostrar pruebas de un interés activo por encontrar un trabajo; o que uno debe aceptar y

respetar un «contrato de inserción», si está conectado con el trabajo asalariado, con la formación o con cualquier otra actividad útil. En contraste, una renta básica se paga como un derecho —y no bajo falsos pretextos— a los hogares, estudiantes, «sabáticos» y los sin techo permanente. Algunas propuestas intermedias, como la de Anthony Atkinson (1993a, 1993b, 1995, 1996 y 1998) «ingreso participativo», imponen una amplia condición de contribución social que se puede cumplir con empleo completo o a tiempo parcial asalariado o de autoocupación o en educación formación o búsqueda activa de empleo, con cuidados domiciliarios de niños o ancianos, o por trabajo voluntario en una asociación reconocida. La concepción más amplia de esta condición puede ser interpretada como la más parecida a una renta básica.

2. ¿Por qué necesitamos una renta básica?

Si no queremos comprobación de medios, es importante eliminar la comprobación de trabajo. Uniendo los dos últimos condicionamientos discutidos —la ausencia de comprobación de medios y la ausencia de comprobación de trabajo— se hace posible formular brevemente el núcleo de lo que convierte, bajo las actuales circunstancias, a la renta básica en particularmente relevante. A primera vista, hay una total independencia entre ambas condiciones: ausencia de una comprobación de ingresos y ausencia de una comprobación de trabajo. Pero la fuerza de la propuesta de una renta básica se articula crucialmente en la combinación de las dos. La abolición de la comprobación de medios, como hemos visto, está íntimamente ligada a

eliminar la trampa del desempleo (en sus dos dimensiones principales) y, por lo tanto, a la creación de un potencial para ofrecer y aceptar empleos infrapagados que ahora no existen. Pero algunos de estos empleos pueden ser horribles, degradantes trabajos sin futuro, que no deberían promoverse. Otros son placenteros, enriquecedores empleos de futuro que valen la pena, incluso mal pagados, por su valor intrínseco o por la formación que suponen. ¿Quién puede establecer la diferencia? Ni legisladores ni burócratas, sino los trabajadores individuales que suelen saber más de lo que «se ve en la superficie» sobre las incontables facetas del empleo que aceptan o van a aceptar. Tienen el conocimiento que les permite distinguirlos, pero no siempre tienen el poder de hacerlo, especialmente si tienen capacidades pobremente valoradas o una movilidad limitada. Una renta básica sin condicionamiento por trabajo les da a los más débiles un poder de negociación que tienen con un subsidio garantizado con condicionamiento por trabajo. Dicho de otra forma, la incondicionalidad de trabajo es un instrumento clave para prevenir la incondicionalidad de medios hasta alcanzar la expansión de trabajos desagradables.

Si no hay comprobación de medios, no es necesaria una comprobación de trabajo. Al mismo tiempo que los incentivos de trabajo asociados a la incondicionalidad de medios hacen a la condicionalidad por trabajo menos tentadora como una forma de aliviar el miedo a que un subsidio sin contrapartidas pudiera nutrir una subclase de ociosos. En ausencia de una comprobación de medios de la estructura de impuestos y subsidios puede esperarse que los beneficiarios

puedan aumentar significativamente sus ingresos con el trabajo, incluso en una proporción baja y a tiempo parcial, y sin encontrarse atrapados por empleos por debajo de sus capacidades, o para mejorar sus horarios. Volviendo a la esfera del trabajo se facilitará e incentivará, y habrá menos necesidad de insistir en combinar el derecho al subsidio con alguna obligación de (estar disponible para) trabajar, para quienes temen una dualización de la sociedad en trabajadores y no trabajadores. Para exponerlo sucintamente: así como la incondicionalidad de trabajo previene la incondicionalidad de medios para aceptar la inaceptable explotación (que se podría hacer subvencionando los empleos mal pagados menos agradables aceptados bajo la amenaza de pérdida del subsidio), similarmente la incondicionalidad de medios previene la incondicionalidad de trabajo de promover la inaceptable exclusión (que se podría dar si uno deja de considerar problemático un programa que desconecta a los menos productivos de cualquier ocupación eliminando efectivamente los empleos menos productivos). Las dos incondicionalidades claves de la renta básica son lógicamente independientes, pero están íntimamente ligadas como componentes de una propuesta fuerte.

Activando a la vez que liberando. Esta solidaridad entre las dos incondicionalidades subraya la razón central de la renta básica como forma específica de dirigir el desafío de cambiar la pobreza y el desempleo. Comparado con los programas de ingreso garantizado de tipo convencional, el argumento crucial en favor de la deseabilidad de la renta básica reside en la extensamente compartida visión de que la justicia social

no es solo una cuestión de derecho a una renta, sino también del acceso a una actividad (pagada y no pagada). La manera más efectiva de tener en consideración ambas dimensiones de renta y de actividad consiste en mantener las transferencias de ingresos (*grosso modo*), sea cual sea la actividad personal, «activando» subsidios, por ejemplo, o extendiéndolos más allá de la inactividad forzada a las actividades mal pagadas. Se podría objetar correctamente que hay otros programas —como el crédito sobre ingresos ganados o subvenciones al empleo— que podrían servir mejor o de manera más barata al objetivo de asegurar la viabilidad de los empleos menos productivos, y así proporcionar un trabajo pagado a los que estén peor. De todas maneras, si la preocupación no es mantener ocupada a la gente pobre a cualquier coste sino proveerlos del acceso a una actividad interesante y remunerada, la muy incondicional naturaleza de una renta básica es de una crucial ventaja: hace posible generalizar la fuerza negociadora para permitir (tanto como sea sostenible) a los menos aventajados discriminar entre los empleos atractivos o prometedores y los desagradables. Por lo tanto está en la base de una concepción exhaustiva de la justicia social, que da al trabajo la importancia que merece, y no es, a pesar de ello, que el derecho a una renta básica debería ser tan incondicional como sosteniblemente generalizable para todos.

3. ¿Se puede pagar una renta básica?

Una pregunta poco específica. Planteada de esta forma tan general, la pregunta no tiene sentido. Consideramos que *no es* parte de la definición de una renta

básica si sería suficiente para satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios: consistentemente con su definición, el nivel de la renta básica podría ser mayor o menor. Tampoco es parte de la definición de renta básica si debería reemplazar todos los demás subsidios en efectivo: un subsidio universal no tiene porque ser un único subsidio. Solo puede darse una respuesta significativa a la cuestión de la capacidad de pagarla si especificamos qué grado de renta básica estableceremos, y estipulamos qué subsidios va a reemplazar, si procede. Bajo algunas especificaciones —por ejemplo, «abolir todos los subsidios y redistribuir los correspondientes ingresos en forma de un mínimo subsidio igual para todos»—, la respuesta trivial es sí. Bajo otras especificaciones —por ejemplo «mantener los subsidios existentes supliéndolos con un subsidio igual para todos los ciudadanos a nivel suficiente para la vida confortable de una persona sola»—, la respuesta es obviamente no. Cada una de estas propuestas, absurdamente extremas, es a veces comparada por definición con la renta básica. Pero nadie que yo sepa ha propuesto esto. Cada propuesta seria se encuentra en algún punto entre las especificadas, y si alguna propuesta de renta básica es abordable debe estudiarse particularmente caso por caso.

(i) ¿Más cara por no estar condicionada al trabajo?

¿Hay, sin embargo, algunas razones generales por las que la renta básica no sería abordable a un nivel que con un ingreso convencional garantizado sí lo sería? Una razón obvia sería simplemente que la renta básica se da a todos, estén o no dispuestos a trabajar, lo que con un ingreso mínimo garantizado convencional

estaría condicionado a la comprobación de la intención de trabajar. Como resultado, se pretende que más pobres reciban una renta básica que un ingreso garantizado convencional o, si el número de beneficiarios no es mucho mayor, estarán haciendo menos trabajo que si nos encontráramos bajo un sistema de subsidio condicionado al trabajo. En términos netos, sin embargo, el programa de renta básica es cierto que sería más caro.

La subvención de quien busca empleo contra la obligación del trabajo garantizado por el Estado: un dilema. Un estudio más detenido revela que esta expectativa se fundamenta de hecho en un argumento débil. Supongamos primero que la comprobación de trabajo se concibe como la obligación de aceptar un trabajo ofrecido por algún patrón (privado o público) interesado en obtener un valor por su dinero. Si el trabajador no tiene intención de coger o conservar el empleo, con la productividad actual y esperada es poco probable que el empresario quiera contratarlo y mantenerlo. Pero si el trabajador tiene formalmente una disposición hacia el empleo, el hecho de que no sea contratado o de que sea despedido (arguyendo una baja productividad, no cualquier cosa que se pueda identificar con mala conducta) no puede descalificarle para un ingreso garantizado con comprobación por trabajo más que para una renta básica incondicional. La única diferencia real entre el anterior y este último es que el primero simplemente representa una pérdida de tiempo para ambos, el empleador y el trabajador. En cambio, supongamos que la prueba de trabajo está concebida como la obligación de aceptar un empleo

que no puedes rechazar, ofrecido por el Estado para este propósito. Poner juntos a los no-empleables y a los desmotivados no es exactamente la receta para una alta productividad, e incluso, dejando a un lado el daño moral causado a largo plazo a los implicados y a la imagen del sector público, el coste neto de hacer caber este material humano recalcitrante en el mismo molde podría costar más de mantener que lo que costaría la prisión, con un coste de supervisión y corrección de errores que eclipsaría la contribución de los trabajadores «silenciosos» al producto nacional bruto. La razón económica para la prueba de trabajo es tan fuerte como la razón económica para la prisión.

Dar al perezoso es más barato. Así como los defensores racionales del trabajo lo reconocen plenamente, si la condición del deseo de trabajar se impone, debe justificarse con argumentos morales o políticos, no con el débil argumento de un coste inspirado en la inestable presunción de que un subsidio combinado con trabajo es necesariamente más barato que el mismo subsidio tomado por sí solo. Del hecho de que probablemente el mundo laboral sea más so que el ingreso social, no se sigue que los no-empleables deban ser dejados para que se pudran en el aislamiento y la ociosidad. Puede y debe ser una manera de ayudarles a salir de ello, esto es, crear una estructura conveniente de incentivos y oportunidades como la clase que la renta básica universal ayuda a crear, tanto si la prueba de intención de trabajar está asociada a ello como si no. La creación de esta estructura es esa, como veremos pronto, pero añadir la prueba del trabajo no la hará más barata —más bien al contrario—. Y la ausencia de

dicha prueba, sin embargo, no puede ser lo que comprometa la alcanzabilidad de la renta básica.

(ii) ¿Más cara por ser sin condición de ingresos?

La equivalencia de los programas de comprobación de medios y los universales. En lugar de basarse en el hecho de que la renta básica se paga a todos, tanto si muestran intención de trabajar como si no, el clamor de que la renta básica es inalcanzable invoca incluso más a menudo el hecho de que se paga por igual a ricos y a pobres. La anterior discusión sobre la comprobación de medios —en la sección 1(v)— debería haber demostrado claramente que este alegato está equivocado, porque confunde la superficial noción del coste. En principio con la renta básica es posible alcanzar la misma relación entre ingresos brutos y netos que con una renta mínima garantizada convencional. Si la relación es la misma, ello significa que el coste para los contribuyentes, que son contribuyentes netos del esquema, es el mismo en ambos casos. Si uno es políticamente alcanzable, por consiguiente, el otro debe serlo también. Si la relación es la misma, significa también que los impuestos marginales sobre las ganancias en cualquier nivel de ingresos es el mismo en ambos casos. Si uno de los dos programas es económicamente alcanzable, por consiguiente, el otro también lo es.

Dar al rico es más barato. Por supuesto, el coste presupuestario es enormemente diferente en los dos casos, y si uno puede razonar sensiblemente sobre las transferencias de la misma manera que sobre otros gastos públicos, podría haber de hecho una fuerte presunción de que la renta básica puede ser

«inalcanzable», mientras que una renta mínima garantizada convencional está dentro de nuestras posibilidades. Pero las transferencias no son gastos netos. Son reasignaciones del poder adquisitivo. Ello no significa que sean menos. Tienen un coste distributivo para los contribuyentes netos y tienen un coste económico por los desincentivos que crean. Pero ambos costes, como hemos visto, pueden ser iguales bajo cualquiera de los dos programas. Además, hay costes administrativos. Pero, como ya se ha apuntado anteriormente, asumiendo una eficiente y automatizada recaudación de impuestos y una tecnología para el pago de transferencias, éstos serán probablemente más bajos con un programa universal *a priori*, que con un programa de comprobación de medios *a posteriori*, al menos para un nivel dado de eficacia en llegar a los pobres. Paradójicamente, sin embargo, dar a todos no es más caro sino más barato que dar solo a los pobres.

(iii) ¿Más cara porque finalmente incentiva a trabajar?

Tasas marginales en la base y en el medio: el gran arbitraje. Para ser justos, sin embargo, el hecho de que la renta básica no sea con comprobación de medios combina naturalmente con el simple requerimiento de que el porcentaje de los impuestos debería descender del 100 %. Respecto al programa de mínimo garantizado convencional, puede decirse que no hay genuinamente ningún costo mayor. Ciertamente, no solo se une a la naturaleza universal del subsidio, sino que las correspondientes variantes de comprobación de medios y de impuesto negativo sobre la renta comparten

exactamente la misma característica. En particular, un impuesto lineal combinado con un crédito de impuesto uniforme reembolsable al nivel actual de la renta mínima garantizada sería muy cara en este sentido. Pero el problema, que sería exactamente el mismo con programas de ingresos negativos, no lo hace menos problema, lo cual implica que debe afrontársele directamente. El hecho básico de que cuantos más incentivos materiales se desea ofrecer (para unos mínimos ingresos dados) a la gente con unas ganancias que se encuentran en la base de la escala de ingresos, más se necesita disminuir los incentivos materiales en la parte alta de la escala. Hay aquí una compensación sostenida que puede explicarse como sigue.

Un ejemplo. Para mantener el presupuesto de la reforma invariable mientras se mantiene la capacidad de pagar a todos la renta básica, se debe compensar la bajada de la tasa para la escala más baja de los gravámenes elevando la tasa de las capas más altas. Pero mientras que cada asalariado tiene ingresos en la capa más baja, no todos obtienen ingresos en las altas, y cuanto más altas, son menos los implicados que pagan impuestos. Supongamos que se empieza con un programa de renta básica, es decir, con una imposición fiscal del 100 % en la capa más baja de la renta, que simula el índice eficaz que la renta mínima garantizada existente proyecta. Bajando un 20 % el índice medio del impuesto en el rango mensual de la renta abarcado, por ejemplo, entre 0 y 500 euros, será necesario compensarlo con un aumento del índice de los impuestos más altos. ¿De cuánto? Dependerá de cuántos contribuyentes tengan una renta en el grupo de ingresos incluidos en

el cual se está considerando el aumento. Si están en el rango 500-1 000 euros, la mayoría de las rentas todavía serán afectadas por la subida, y la neutralidad del presupuesto se puede alcanzar con, por ejemplo, un aumento del 25 % de la imposición fiscal en ese rango. Pero si está en el rango 2 000-2 500, un número mucho más pequeño de contribuyentes se verá afectado y la imposición fiscal que compensa el presupuesto necesitará elevarse, por ejemplo, por encima del 50 %. Una vez que se haya observado esto la conclusión siguiente es ineludible. Si se debe financiar con una reducción significativa de la imposición fiscal marginal eficaz en las ganancias más bajas, tendrá que ser perceptiblemente elevada en un amplio rango de ganancias bastante modestas. Concentrar el aumento en los grupos más altos rápidamente haría que se dispararan hacia el 100 % y haría que muchas de las rentas correspondientes desaparecieran (si solamente se hace para los impuestos con propósitos domésticos).

¿Es mejor para los pobres estar más gravados? No es tan terrible como suena. Los trabajadores modestamente pagados, cuya imposición fiscal marginal debería aumentarse, están también entre los principales beneficiarios de la renta básica, pues el aumento de impuestos sobre su salario se compensa por encima de ese nivel con la renta básica que recibirían en adelante. La cuestión, por lo tanto, no tiene por qué ser distributiva. Incluso deteniéndonos, como hacen algunas propuestas, en un impuesto sobre la renta lineal, por ejemplo, si los ingresos menores están gravados al mismo nivel que lo están los mayores, la reforma aún se redistribuiría hacia los niveles más bajos desde

los ingresos mayores (todos aquellos cuyo incremento de impuestos excediera su renta básica). Sin embargo, hay algunos argumentos legítimos de preocupación sobre el impacto que la reforma podría tener sobre los incentivos. Como destacan algunos opositores a la renta básica y al impuesto negativo sobre la renta, por ejemplo, los índices marginales deberían disminuirse para que hubiera opción de crecer, pero aún deberían ser una pequeña proporción de los beneficios marginales de la economía, mientras que se elevarían en un rango en el cual la mayoría de trabajadores se verían afectados. El incentivo a trabajar y formarse, para ser concienzudos e innovadores debería aumentarse en la gama más baja de los ingresos (por ejemplo, entre 0 y 500 euros mensuales), pero debería disminuir por encima de este umbral, donde se concentra la mayoría de la fuerza de trabajo de la sociedad y, en particular, la mayoría de la fuerza productiva. Deberíamos tener bien en cuenta no precipitarnos hacia un sistema en el cual la imposición fiscal marginal eficaz sobre las rentas más bajas no fuera mayor que la de aquellos que estuvieran por encima (Piketty, 1997).

Sobrecarga de las ganancias bajas versus una renta básica parcial. Hay dos maneras de encajar este enunciado en una propuesta de renta básica. Una consiste en corregir un sistema lineal, o incluso progresivo, con una «sobrecarga» a los beneficiarios netos de la renta básica, como ha sugerido, por ejemplo, James Meade. Otra es una «renta básica parcial», como la propuesta del el Consejo Científico Holandés para la Política Gubernamental y explorada con detalle desde entonces tanto en Holanda como en otros países europeos. Una

renta básica parcial podría no alcanzar al nivel de los ingresos actuales garantizados para una persona sola, pero podría aproximarse o incluso exceder la mitad de lo actualmente garantizado para una pareja, y podría ir, mano con mano, con el mantenimiento de un programa residual de ingresos garantizados con comprobación de medios. Podría, por consiguiente, implicar la preservación de un índice impositivo del 100 % efectivo en un ajustado rango bajo. Bajo cada variante, la paradoja anterior deviene más incisiva: no sólo es mejor para los pobres que los ricos reciban lo mismo que los pobres. Aún es mejor para ellos que sean más gravados que los ricos.

(iv) ¿Más cara por ser estrictamente individual?

La belleza de la individualización. De esta manera, no puede negarse que suprimir la comprobación de medios ocasiona un genuino problema de coste, no por el hecho de que la renta básica se dé tanto a ricos como a pobres sino porque (en parte) su objetivo es proveer a los pobres de mayores incentivos materiales. No sólo es intrínseco el genuino problema del costo de las propuestas de renta básica. Otro surge directamente del hecho de que, a diferencia de la mayoría de programas de ingresos mínimos garantizados, la renta básica debe ser estrictamente individual. Estos programas proporcionan típicamente un nivel de ayudas menor a cada uno de los dos miembros de una pareja que a una persona sola, especialmente cuando se tiene en cuenta como un subsidio familiar, administrado a veces como un subsidio separado. ¿Por qué? Obviamente porque *per cápita* es más barato compartir casa, bienes

de consumo (cocina, lavadora, coche, ¿cama?) y algunos servicios (cuidado de los niños) con una o más personas que sostener individualmente el costo. La forma más barata de cubrir una definición dada de necesidades fundamentales por consiguiente implica hacer un seguimiento de la composición familiar y modular de forma adecuada el nivel *per cápita* de los ingresos garantizados. Por supuesto, el corolario de esta condicionalidad familiar es que los ahorros se desincentivan, se recompensan las familias ficticias y, por lo tanto, se requieren comprobaciones de las formas de vida de la gente. Una de las ventajas descaradas de la renta básica es precisamente que acabaría con todo eso. La gente que compartiera con otros y por ello hiciera que la sociedad ahorrara inmuebles y bienes de consumo podría tener derecho a los ahorros que generan. Por tanto, no habría incentivos para los que pretendieran vivir aparte si así lo hicieran, y no sería necesario comprobar quién vive dónde y con quién.

Otro dilema: ¿inadecuado o basado en familias?

Bien, pero a qué nivel debería ponerse en marcha la renta básica individual e incondicional. Si el nivel fuera el de la actual renta garantizada asignada a cada miembro de una pareja, la cantidad sería escasa para las necesidades de alguien que no tenga más opción que vivir solo. Si fuera al nivel actualmente asignado para una persona sola, las implicaciones del costo serían fenomenales, en algunos países lo serían a cualquier costo. De nuevo, no se trata sólo de una cuestión de costo presupuestal. Hay un costo distributivo irreductible en el sentido del espectacular cambio de poder adquisitivo de una familia de un adulto a familias

de dos o más adultos. Y también hay un costo económico irreductible, debido principalmente al substancial incremento de los tipos marginales requeridos para financiar los desembolsos para esta renta básica aumentada. De todas maneras hay, a corto plazo con cualquier nivel de pago, un dilema entre dar una renta básica plenamente individual pero inadecuada y dar una renta suficiente pero modularizada por unidad familiar (Brittan y Webb, 1991 y Brittan, 1995). Destaquemos, sin embargo, que este dilema no debe confundirse con un dilema entre convertir a unas familias en inaceptablemente pobres (con una renta básica individual demasiado baja) y entre mantener a todas las familias por un período indefinido bajo control de sus correspondientes formas de vivir (con una adecuada renta básica, pero dependiente de la unidad familiar). Incluso bajo restricciones de costo a corto plazo, el dilema último no se sostiene, puesto que es posible concebir una renta básica «parcial» para todos estrictamente individual pero inadecuada, combinada con una asistencia social muy reducida con comprobación de medios y comprobación familiar para el reducido número de aquellos que, a pesar del nivel base previsto para la renta básica familiar, no ganen suficiente para alcanzar los umbrales de ingresos para los que se eliminaría la asistencia con comprobación de medios. Proveer de medios no se concibe como una inmediata sustitución completa de la asistencia social existente, sino que a partir de una renta básica parcial se crea una forma atractiva de manejar los dos problemas reales de costo que se producirían con una completa renta básica —aquellos resultantes de los incentivos de

los que ganan poco y de la intencionadas que sean las condiciones de individualización—.³

4. ¿Cómo conseguirla?

Un ojo en la distancia y un ojo en el suelo. Por los motivos descritos con detenimiento en mis justicia social requiere que aspiremos escritos anteriores, una concepción coherente y plausible de la, con algunas cualificaciones importantes, a una renta básica incondicional del máximo nivel que sea económica y ecológicamente sostenible, y a la mayor escala que sea políticamente imaginable. Pero mientras que es importante defender una visión a largo plazo, no es menos esencial dar precisas propuestas con pasos modestos, inmediatamente beneficiosos y políticamente factibles. Los programas de mínimo garantizado generales pero con comprobación familiar, comprobación de medios y comprobación de intención de trabajar que están implantados actualmente con muchas variantes en la mayoría de países de la Unión Europea (incluyendo, más recientemente, Portugal) es un paso fundamental en la dirección correcta. Pero por bienintencionados que sean las condiciones de «inserción» o «integración», no se puede evitar que generen trampas que se incrementan profundamente con la generosidad del programa y que aumentan la amenaza de que la llamada «globalización» agudice las desigualdades de poder adquisitivo en el mercado. En países en los que los programas de mínimos garantizados hayan

3. Para una microsimulación del impacto distributivo de una renta básica parcial para el caso de Bélgica, véase Gilain y Van Parijs (1995).

estado un tiempo en funcionamiento, estas trampas y la dependencia cultural asociada a ellas corren el riesgo de un retroceso político y del desmantelamiento de lo que se haya ido alcanzando. Pero también se han sugerido movimientos progresistas en forma de renta básica y otras propuestas relacionadas. Como la lucha por el sufragio universal, la lucha por la renta básica no es una cuestión de todo o nada. No es un juego para puristas y fetichistas, ni para chapuceros y oportunistas. Sin ir todo el tiempo hacia una renta básica parcial, los siguientes tres tipos de propuestas son candidatas plausibles —más o menos plausibles, dependiendo de las instituciones de cada país, y en particular de su contexto de impuestos y seguridad social— como el paso siguiente más prometedor.

(i) *Un crédito de impuestos individual*. Holanda ya dispone de sistemas universales (con comprobación de medios) de subsidio infantil, de becas de estudiantes y de pensiones básicas no contributivas, además de uno de los programas de ingreso garantizado con comprobación de medios más generosos y exhaustivos del mundo. En enero del 2000, el Parlamento holandés aprobó las bases del plan gubernamental para una reforma completa de los impuestos que incorporaría la sustitución de la exención de las capas de menores ingresos por un crédito de impuestos estrictamente individual de unos 140 euros mensuales para todas las familias con al menos un trabajador (Boerlage, 1999). Incrementada gradualmente y refinanciable individualmente (para que la pareja no asalariada del que trabaja, por ejemplo, tuviera derecho a un pago en efectivo equivalente al crédito más que permitir un

crédito doble para el trabajador asalariado), este «impuesto sobre la renta negativo» para familias trabajadoras proporcionaría el último elemento perdido para el establecimiento de la base de un ingreso universal. Podría integrarse de forma nada dolorosa en una renta básica baja, pero estrictamente individual, universal e incondicional. Desde luego, incluso a un nivel significativamente aumentado, esto podría continuar como una renta básica parcial, que debería ser suplementada, y a cualquier nivel para hogares de un solo adulto, con asistencia de comprobación de medios residual.

(ii) *Un impuesto negativo sobre la renta regresiva basado en la familia.* A pesar de la etiqueta imponente, esto podría ser definitivamente un cambio substancial en la dirección correcta. Bajo el más seductor nombre de «Bürgergeld», ha sido defendido durante muchos años en Alemania por Joachim Mitschke, profesor de hacienda pública en la Universidad de Frankfurt. Ulrich Mückenberger, Claus Offe e Ilona Ostner han argumentado para una versión menos específica de la misma propuesta, y Fritz Scharpf, director del Instituto Max Planck de Colonia, la ratifica como su opción preferida. Más recientemente, bajo la tosca etiqueta «*allocation compensatrice de revenu*», en Francia ha defendido una variante Roger Godino, antiguo Decano de la escuela de administración INSEAD, y ha sido cautamente apoyado por el sociólogo Robert Castel y los economistas François Bourguignon y Laurent Caussat. La idea es simplemente tomar como dada la modulación familiar del actual ingreso mínimo garantizado y, en lugar de quitar el subsidio a una relación del 100 % con respecto al incremento de ganancias, retirarlo a

una relación menor, sea el 70 % o incluso el 50 %, para crear incentivos materiales para el trabajo en cualquier unidad familiar, por bajo que sea su poder adquisitivo. En la propuesta de Godino para Francia, por ejemplo, la relación se ha calculado de forma que el subsidio sea completamente retirado para una persona sola cuando sus ingresos alcancen el nivel del salario mínimo garantizado, al revés del nivel mucho menor del ingreso mínimo garantizado, que es actualmente el caso. En el caso de una familia más extensa, el nivel inicial es mayor. Si se aplica la misma relación de reducción del subsidio, el subsidio se eliminaría sólo a un nivel de ingresos que exceda el salario mínimo. Una mayor ventaja política de esta fórmula es que puede presentarse como punto de partida el actual ingreso mínimo garantizado y reforzándolo con la eliminación de la absurda penalización del esfuerzo de salir de la trampa tomando cualquier actividad mal pagada. Una de las mayores desventajas administrativas es que implica no sólo un número más extenso de familias en el subsidio (admitidamente con un nivel medio mucho más bajo), sino, mucho peor, que lo que tenga derecho a recibir como subsidio cada familia dependerá de sus formas de vivir, con lo que la administración deberá por lo tanto ser capaz de controlarlo.

(iii) *Un ingreso participativo modesto*. Finalmente, es posible construirlo sobre programas existentes de permisos de maternidad, estudio o cuidado e integrarlos, uniéndolos con créditos de impuestos para los empleados, en una renta básica universal sujeta a una concepción muy amplia de contribución social, como propone Anthony Atkinson bajo la etiqueta

«*participation income*», por ejemplo. Atkinson argumenta que «para asegurar el apoyo político sería necesario que los proponentes de la renta básica se comprometieran. Comprometerse no con el principio de que no hay comprobación de medios, ni con el principio de independencia [por ejemplo, la idea de que nadie debe ser directamente dependiente de ninguna persona particular ni de ningún grupo], sino con el de pago incondicional» (Atkinson, 1993a).

Un ingreso participativo sería un subsidio sin comprobación de medios pagado a cada persona que participa activamente de la vida económica, sea remunerada o no. Las personas que cuidan de niños o de viejos, trabajo voluntario aprobado o formación, o están impedidos por enfermedad o discapacidad, también tendrían el derecho a ello. Al cabo de un tiempo, uno podría darse cuenta de que pagar a controladores que intenten pillar a los pocos realmente vagos costaría más, y crearía más resentimiento que simplemente dar esta modesta base de ingresos a todos, sin preguntar nada. Pero entre tanto el ingreso participativo habría reforzado políticamente la posición de la renta básica universal. Comparado con la aproximación de la reforma de ingresos e impuestos y con la aproximación de la reforma de la asistencia social, esta tercera sería particularmente apropiada si se encontrara y destinara una forma específica de financiación para la renta básica: un impuesto sobre el consumo de energía, o un dividendo sobre algún bien público, o simplemente un impuesto más amplio sobre el producto nacional. Pero también podría combinarse con cualquiera de las aproximaciones anteriores.

La lucha progresista. En aquellos países en los cuales ya existe algún tipo de mínimo garantizado, hay mucho trabajo para hacer en cada uno de estos caminos, tanto intelectual como políticamente. En otros países, hay incluso mucho más trabajo que hacer para construir los primeros ingredientes de un programa completo de asistencia social, quizá empezando, como en Sudáfrica, con una pensión universal para los viejos o quizá para las parejas, como en Brasil, con una atención obligatoria a la escolarización de los hijos (Sposati, 1997; Suplicy, 1992; Suplicy y Buarque, 1996). Además, poniendo el énfasis en el caso de una base incondicional en efectivo para todos no debería hacer perder de vista a nadie la importancia primordial de proporcionar a todos los niños una educación básica de calidad y a cada persona de una asistencia sanitaria básica de calidad. Más importante aún, para que el modelo aquí defendido sea algún día una completa realidad, las luchas más difíciles y cruciales deberán realizarse sobre cuestiones aparentemente muy distintas: para asegurar la eficiencia y el control de la administración pública; para regular la emigración, para diseñar instituciones electorales apropiadas y para estructurar los poderes de las organizaciones supranacionales. Pero estas luchas podrán aumentar su fuerza y sentido si son guiadas por un claro y coherente retrato de las instituciones distributivas de una sociedad justa y liberadora.

Referencias

- Ackerman, B. y Alstott, A. (1999). *The Stakeholder Society*. New Haven: Yale University Press.
- Atkinson, A. (1998). *Poverty in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Atkinson, A. (January-March 1996). The Case for a Participation Income, in *The Political Quarterly*, 67(1), 1996, pp. 67-70.
- Atkinson, A. (1995). *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A. (enero de 1993a). *Beveridge, the National Minimum, and its Future in a European Context*, Sticerd Working Paper WSP/85.
- Atkinson, A. (1993b). Participation Income, *Citizen's Income*, Bulletin (16), 7-11.
- Atkinson, A. (1989). Analysis of partial basic income schemes. En Atkinson, A. *Poverty and Social Security*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Barrez, D. (22 de diciembre de 1999). Tien frank per dag voor iedereen, *De Morgen*.
- Boerlage, S. (diciembre de 1999). Reactie op het belastingplan 2001. *Nieuwsbrief Basisinkomen* (29), 5-8.
- Brittan, S. (1995). *Capitalism with a Human Face*. Aldershot: Edward Elgar.
- Brittan, S. y Webb, S. (1991). *Beyond the Welfare State. An Examination of Basic Incomes in a Market Economy*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Castel, R. (febrero de 1999). Minima Sociaux, Allocation Compensatrice de Revenu et RMI. En Castel, R., Godino, R., Jalmain, M., y Piketty, T. *Pour une Réforme du RMI. Notes de la Fondation Saint Simon* (104), 39-48.
- Cournot, A. (1838). *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*. París: Marcel Riviere, 1938.
- Duobomc, J. (1945). *L'Économie Distributive de l'Abondance*, Paris, OCIA.
- Duboin, M-L. (1988). Guaranteed income as an inheritance. En Miller a. (ed.). *Proceedings of the First International Conference on Basic Income*, (pp. 134-145). London: BIRG y Antwerp: BIEN.
- Duboin, M-L. (1985). *L'Économie Libérée*. París: Syros.
- Ferry, J. (1995). *L'Allocation Universelle. Pour un Revenu de Citoyenneté*, París: Cerf.

- Frankman, M. (1998). *Planet-Wide Citizen's Income: Antidote to Global Apartheid*. Montreal: McGill University, Department of Economics.
- Friedman, M. (1962). *Capitalismo y libertad*, Madrid: Rialp.
- Gilain, B. y Van Parijs, P. (1995). L'Allocation Universelle: un Scénario de Court Terme et de son Impact Distributif. *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 38(1), 5-80.
- Huber, J. (1999). *Plain Money. A Proposal for Supplying the Nations with the Necessary Means in a Modern Monetary System*. Forschungsberichte.
- Huber, J. (1998). *Vollgeld. Beschäftigung, Grundsicherung und Weniger Staatsquote Durch eine Modernisierte Geldordnung*. Berlín: Duncker y Humblot.
- Huber, J. y Robertson, J. (2000). *Creating New Money. A Monetary Reform of the Information Age*. London: New Economics Foundation.
- Kooistra, P. (1994). *Het Ideale Eigenbelang*, Kampen: Kok Agora.
- Meade, James E. (1995). *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meade, J. (1994). *Full Employment Without Inflation*, London: The Employment Policy Institute.
- Meade, J. (1993). *Liberty, Equality and Efficiency*, London: Macmillan.
- Meade, J. (1989). *Agathotopia: The Economics of Partnership*, Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Miller, A. (diciembre de 1983). *In praise the social dividends*. Edinburgh: Heriot-Watt University, Department of Economics, *Working Paper*, 1.
- Paine, T. (1796). Justicia agraria. En *El sentido común y otros escritos*, Madrid, Tecnos.
- Palmer, J. (Ed.). (1997). *Alaska's Permanent Fund. Remarkable Success at Age 20... but What Now?* Special Issue of *The Juneau Report*.
- Piketty, T. (1997). La Redistribution Fiscale Face au Chômage. *Revue française d'économie*, 12(1), 157-201.
- Salverda, W. (1984). Basisinkomen en Inkomensverdeling. De Financiële Uitvoerbaarheid van het Basisinkomen. *Tijdschrift voor Politieke Economie* (8), 9-41.

- Soete, L. y Kamp, K. (diciembre de 1996). The Bit Tax: Agenda for Further Research, *Science and Public Policy*, 23(6),353-360.
- Sposati, A. (Ed.). (1997). *Renda Mínima e Crise Mundial. Saída ou agravamento?* Sao Paulo: Cortez Editora.
- Suplicy, E. (Ed.) 1992. *Programa de garantia de renda mínima*, Brasília: Senado Federal, pp. 275.
- Suplicy, E., y Buarque, C. (12 al 14 de septiembre de 1996). *A Guaranteed Minimum Income to eradicate poverty and help poor children go to school instead of being forced to work. The Brazilian debate and experience.* VI Congreso de BIEN, Vienna.
- Tobin, J. (1965). On the Economic Status of the Negro, *Daedalus* 94(4), 878-898.
- Tobin, J. (1966). The Case for an Income Guarantee. *The Public Interest* (4), 31-41.
- Tobin, James. (1967). It Can Be Done, *The New Republic* (3), 14-18.
- Tobin, James. (1968). Raising the Incomes of the Poor. In Kermit G. (Ed.). *Agenda for the Nation*, (pp. 77-116). Washington, dc: The Brookmgs Institution.
- Van Trier, W. (1995). *Everyone a King. An Investigation into the Meaning and Significance of the Debate on Basic Incomes with Special Reference to Three Episodes from the British Inter-War Experience.* Katholieke Universiteit Leuven: Fakulteit politieke en sociale wetenschappen, PhD tesis.
- Vives, J. (1526). *El socorro de los pobres. La comunicación de bienes*, Madrid, Tecnos, 1997.

*La renta básica como criterio*¹

Jorge Giraldo Ramírez²

1. Este texto hace parte del compendio que este mismo autor editó en el año en el año 2003 bajo el título *Renta básica: más allá de la sociedad salarial* publicado bajo el sello editorial Escuela Nacional Sindical.

2. Doctor en Filosofía, profesor emérito de la Universidad Eafit. Socio de la Escuela Nacional Sindical, institución de la que fue director entre 1994 y 1998. Editor y co-traductor del libro *Hacia una concepción de la justicia social global*, de Philippe van Parijs (2002) y editor, entre otros, de *La renta básica, más allá de la sociedad salarial* (2003). Autor, entre otros, de *Populistas a la colombiana* (2018) y *Democracia y libertad: una conversación contemporánea* (2020).

Como lo ha planteado el senador brasileño Eduardo Suplicy, [la renta básica] también es relevante para los países menos desarrollados —no solo porque ayuda a mantener viva la remota promesa de un alto nivel de solidaridad social sin la perversidad del alto desempleo—, sino también porque puede inspirar y guiar las más modestas reformas inmediatas.

Van Parijs, P. *A Basic Income for All*.

En su réplica a los comentaristas que discutieron su propuesta de ingreso básico para todos, Philippe van Parijs responde de un modo irónico que «es parte del trabajo de alguna gente explorar y defender lo políticamente imposible» (Van Parijs, 2001, p. 124).³ Así, el profesor de Lovaina enfrenta la primera reacción de quienes conocen esta propuesta que él ha hecho suya desde hace más de dos décadas y que se ha convertido en institución (parcial) y bandera política en varios países. Otra respuesta alternativa podría haber sido el silencio. El simple hecho de que en algunos lugares del mundo exista algo que se acerca a la idea de renta básica demuestra su factibilidad; la solidez de un movimiento internacional a favor de la misma habla de que ella merece discutirse de una manera más sensata que la que nos obliga constantemente a hablar de aquello que sostienen las creencias de las multitudes.

3. La traducción de citas del inglés y el portugués son responsabilidad del autor de este artículo.

El escepticismo inicial en el plano filosófico y teórico ha ido cediendo terreno. Un síntoma de este avance fue la inclusión de la propuesta en la agenda del New Democracy Forum, uno de los más importantes medios de deliberación en los Estados Unidos. Y si una idea puede concitar la opinión de dos Nobel de Economía —como Simon y Solow— y de pensadores tan prestigiosos como Brian Barry, Joshua Cohen o Claus Offe, el simple desdén hacia ella solo hablará de nuestra mediocridad o de las barreras culturales que existen para la comprensión de la misma.

Este artículo pretende revisar algunos términos del debate siguiendo los argumentos que se presentan en el New Democracy Forum —en especial los relacionados con las fuentes teóricas y la legitimidad— para terminar intentando sostener la plausibilidad de una propuesta como la renta básica para Colombia y, especialmente, defendiendo sus criterios como orientación estratégica en la construcción de las políticas públicas sociales.

Hacia un consenso traslapado

Buena parte de las deliberaciones que suscitó la propuesta de renta básica desde que se publicó en 1986 el artículo de Van der Veen y Van Parijs, «A Capitalist Road to Communism»,⁴ giraron en torno a sus justificaciones éticas. Aún hoy, algunos discuten en este terreno, pero muchas observaciones y críticas se han deslizado con el correr de los años hacia asuntos como la viabilidad política y la sostenibilidad económica.

4. Presentado como capítulo 8 en Van Parijs (1993); traducido y publicado en castellano Van Parijs y Van der Veen (1988).

Podría decirse que, en cierta forma, los estudios acerca de la renta básica han ido proporcionándole un fundamento teórico pluralista.

Como se sabe, Van Parijs ha sido situado en la vertiente de pensamiento bautizada «marxismo analítico». Quizás la denominación de marxista siga remitiendo —y con seguridad en Latinoamérica más que en otros lugares— a una comprensión cerrada y dogmática, así como a una práctica opresiva y cruel. La especificidad del quehacer filosófico y académico, por lo menos, obliga sin embargo a rendir tributo a quienes nos han dado un horizonte que consideramos fértil. Karl Marx sigue estando allí, como Aristóteles con el esclavismo, Tomás y la misoginia medieval, Kant y el expansionismo jacobino. Esa tarea la asumieron —unos más, otros menos— los marxistas analíticos, en el entendido de que dicha especie ya de por sí es bastante heterogénea y pluralista. Al decir de Roemer, ellos «se reconocen, de modo consciente, resultado de las tradiciones marxista y no marxista» (Roemer, 1989, p. 9 y Raventós, 1997). En opinión de Elster, lo que identifica al marxismo analítico es su criterio de abandonar todas aquellas tesis de Marx que puedan ser refutadas por argumentos empíricos o lógicos (Gargarella, 2000).

Van der Veen y Van Parijs sostienen que, para Marx, el socialismo era solo una etapa de transición que tenía por objeto resolver los problemas de productividad del capitalismo y preparar las condiciones económicas que hicieran posible el comunismo, entendido desde la perspectiva de la justicia a partir del famoso principio «dé cada cual según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades» (Marx, 1875, p. 19). La

experiencia histórica demostró que el capitalismo era mucho más eficaz en la generación de riqueza que el socialismo, así que no existe ninguna razón para seguir procurándolo. Más aún, la capacidad de producir riqueza del capitalismo ha sido tan asombrosa que la humanidad está en las más óptimas condiciones de resolver las necesidades de las personas. En palabras de los autores, «la transición al comunismo pleno puede ser concebida, entonces, como un aumento gradual de la parte del producto social distribuido según las necesidades *vis-à-vis* la parte distribuida de acuerdo con los aportes del trabajo» (Van der Veen y Van Parijs, 1992, p. 157). Siguiendo la perspectiva analítica, llegan a conclusiones heterodoxas basadas en argumentos rigurosamente ortodoxos. El escándalo que puede provocar su reciclaje es aún mayor, pero éste no es el tema que me ocupa ahora. Mi intención no es otra que la de mostrar la estirpe de la propuesta en esta versión para el siglo xxi.

Uno de los aportes del New Democracy Forum ha sido la ampliación de los fundamentos teóricos. En especial, Emma Rotschild expone en líneas gruesas sus razones para considerar que «la idea de un ingreso universal de subsistencia es consonante, en varios aspectos, con las tradiciones de la economía política del libre mercado» (2001, p. 43). Ella expone tres criterios básicos del pensamiento liberal. El mercado se pensó en un marco político y legal preciso; la seguridad individual se consideraba como la mejor base para la industriosidad, y la política, las leyes y las instituciones debían ser simples pues tendían a generar regulaciones ineficientes e injustas. Rotschild parte

de aseveraciones de tres hitos del liberalismo que me veo obligado a citar. Condorcet, siglo XVIII: «Que todo miembro de la sociedad tenga una subsistencia asegurada... es del interés general de la nación». Mill, siglo XIX: «es altamente deseable que la certeza de la subsistencia les sea otorgada por la ley a aquellos desprovistos de capacidades». Hayek, siglo XX: «la seguridad de un ingreso mínimo para todos... debe ser provista por fuera y de forma suplementaria al sistema de mercado» (Condorcet, 1776; Mill, 1848; Hayek, 1994; como se cita en Rotschild, 2001).

Esta veta es sorprendente para quienes no nacimos teóricamente en la cuna liberal, y para aquellos que se criaron allí, pero no en las fuentes (González, 1999). ¿Puede comprenderse esta contradicción entre los fundamentos del liberalismo clásico y esas políticas que hemos padecido desde los años ochenta, despreocupadas por las condiciones de vida de la gente? Sí, si podemos comprender que estas políticas —llamadas neoliberales— no tienen un estatuto teórico propio ni pueden fundarse en los mismos supuestos del liberalismo o posliberalismo.⁵ Van Parijs ha sostenido que frente al neoliberalismo la respuesta es «seamos serios cuando hablemos de libertad, hablemos de libertad real» (Van Parijs, 2000).

Hablando de viabilidad política, Goodin recuerda que «algunos de los desarrollos más progresivos se dieron bajo los regímenes menos esperados» (Goodin,

5. Ver el magnífico ensayo de González (2002). Van Parijs (2000) ha hecho un listado de unas ocho teorías «independientes unas de otras» que configuran políticas que «en varias lenguas —excepto en inglés— son llamadas neoliberales».

2001, p. 94). Como ejemplos, señala la creación de la seguridad social bajo Bismarck, el impuesto de renta negativo de Nixon o el mínimo social holandés, puesto en marcha por una coalición «confesional» en la década de los años sesenta. Podríamos decir que aquí hay cierta trayectoria conservadora que por diversas razones demuestra susceptibilidad a apoyar medidas sociales innovadoras y, en cierto grado, radicales.

El propio Van Parijs ha identificado también otras fuentes distintas a la reflexión en los términos de Marx, cuando afirma que de la obra de Thomas Paine (1737-1809) se puede colegir una buena alternativa al Estado de bienestar (Van Parijs, 2001); o más recientemente en Joseph Charlier (Van Parijs, 2002). Más osado aún es —probablemente— el senador brasileño Eduardo Suplicy, quien en su libro *Renda de cidadania* se remonta a las bases de las grandes religiones monoteístas y se apoya en una gran variedad de autoridades que van de Aristóteles al Dalai Lama, de San Pablo a Tomás Moro (Suplicy, 2002).

Ciertamente, la esfera de la política —con sus fines y métodos— exige una coherencia y un rigor distintos de los que suponen la filosofía o disciplinas como la economía, pero este escueto panorama permite demostrar cómo una alternativa radical y simple puede ser también poderosa en la medida en que dé lugar a un consenso del tipo que exigen las iniciativas políticas eficaces. De esta manera, una idea cultivada en una especie teórica bien definida —como el marxismo analítico— puede encontrar un respaldo de partidos y movimientos sociales de diversas señas ideológicas.

Se puede configurar así un consenso al modo rawlsiano traslapado (Rawls, 1996, pp. 165-205; Rawls,

2002, pp. 58-65) alrededor de una idea de justicia que es familiar a los conceptos de Rawls, pero que es más profunda, en mi opinión. Como se sabe, el consenso traslapado resultaría de los acuerdos entre distintas concepciones de «vida buena» que puedan convivir dentro de las fronteras de una sociedad liberal. O, también, si alguien lo prefiere, un consenso «aproximado» en la forma que pudiera desprenderse de una nueva lectura de la política marxiana (Giraldo, 2003, pp. 223-224). Este tipo de consenso es el resultado institucional de los conflictos sociopolíticos y modifica los términos en que los sectores hegemónicos procuran legitimidad mediante una pretendida representación del interés general, transformando, a su vez, el escenario para las nuevas disputas sociales.

La búsqueda de estos acuerdos exige una prolongada tarea de educación y movilización de los primeros interesados, de interpelación a las élites políticas y económicas, de debate con la tecnocracia de la planeación social —ojalá en sus propios términos—, de difusión de aquellas experiencias que, aunque parciales, puedan mostrar sostenibilidad y eficacia con efectos secundarios menos perversos que los de las políticas aplicadas desde la segunda posguerra (Offe, 2001, pp. 111-112).

Miedos y contradicciones del capitalismo liberal

¿Por qué, entonces, existiendo un acuerdo explícito en las tradiciones liberal, republicana y socialista (fourierista) sobre una noción amplia de la renta básica, hay tantas resistencias? Reseñaré enseguida cuatro críticas a la propuesta de renta básica que pueden explicarlas: Los efectos colaterales en el mercado de

trabajo (Solow), la falta de reciprocidad (Galston), la incertidumbre de la libertad (Anderson) y los obstáculos políticos (Offe).

Aunque Robert Solow insiste en objeciones acerca de la viabilidad económica —especialmente cuando se propone un parámetro que cubra el nivel de subsistencia o que tenga como referencia el ingreso promedio de la sociedad considerada— su principal preocupación se dirige a los eventuales efectos secundarios (tales como el desestímulo a emplearse), en el entendido de que estos «inclinan la balanza contra» la renta, aunque se concluya que es posible (Solow, 2001, p. 10). Los efectos que más preocupan a los críticos están relacionados con el comportamiento del mercado de trabajo en sociedades en las que después de la «edad de oro» (Hobsbawm) se ha perdido la relación directa entre empleo y pobreza. Van Parijs describe este desequilibrio como sociedades con alto desempleo y pobreza limitada (Europa) y sociedades de bajo desempleo y pobreza extendida (Estados Unidos) (Van Parijs, 2001, p. 15), y sustenta vigorosamente su propuesta como una que ayuda a resolver problemas críticos del mercado de trabajo, en especial, relativos a la flexibilidad, el empobrecimiento de los trabajadores no calificados y la reducción de la presión sobre la tasa de participación.⁶

El argumento de Solow puede tomar un trágico cariz conservador en la medida en que pretenda ahuyentar hipotéticos males, manteniendo otros reales que representan dolor para millones de personas

6. No puedo revisar aquí la extensa argumentación de Van Parijs sobre el asunto. Puede verse el capítulo «Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI», en este mismo libro.

concretas. Quizás se adelanta a la sentencia de Russell de que «una hipótesis incierta no puede justificar un mal cierto», cuando advierte que solo esboza un escenario teórico y que no está haciendo pronósticos. Lo cierto es que, en un país como Colombia, que ejemplifica el peor escenario posible (alto desempleo 16 % y pobreza enorme 61 %), esas objeciones pierden peso. Parece evidente que algún tipo de renta básica tenderá a superar parcialmente ambos problemas, en la medida en que un ingreso monetario constituye cierta protección para los más pobres y puede estimular el retiro del mercado de trabajo de los jóvenes y de personas de estratos medios y altos de la población.

Las críticas del profesor de la Universidad de Maryland, William Galston, son variadas. La primera, se refiere a las dificultades para globalizar la propuesta en un mundo que tiende rápidamente a extender los efectos de las políticas de un Estado a los demás. Sin duda, éste es uno de los temas que está demandando más profundidad entre los defensores de la renta básica. Otras dos hablan de la probable contingencia de la propuesta como estrategia frente al desempleo o la pobreza, o para el estímulo de las actividades socialmente necesarias y no remuneradas, en cuanto que otras medidas diferentes pueden tener los mismos efectos. Una cuarta retoma la vieja discusión sobre la intrínseca bondad del trabajo, pero la última y central preocupación de Galston es de orden moral (Galston, 2001, p. 32): la reciprocidad es necesaria dentro de una teoría de la justicia.

Van Parijs ha defendido la idea de que podemos darle algo al ocioso y hacerlo justamente. Su artículo

«Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income» (1991), precisamente cobró fama por el simpático ejemplo de los surfistas de California, que no quieren trabajar, y a los que la sociedad les debería dar una renta básica para que se diviertan, ejemplo que se vuelve antipático cuando alguien pregunta, ¿por qué tenemos que darle dinero a Bill Gates? (Block, 2001).

Los artículos que recoge el New Democracy Forum ofrecen varios contraargumentos en el propio terreno que propone Glaston, es decir, aceptan el criterio de la reciprocidad e ilustran en qué sentidos la renta básica atendería un derecho o una contraprestación invisible que nos hacen el surfista o el perezoso.

Coincidentalmente los dos Nobel que intervinieron reconocen el valor económico de la cooperación social. Solow afirma que una parte del producto nacional se debe en gran parte a ella y no solo «a los esfuerzos de los individuos y su propiedad» (Solow, 2001, p. xii). Simon concluye que

El acceso al capital social —la mayor fuente de diferencias en el ingreso entre y dentro de las sociedades— es en gran parte el producto de externalidades: membresía de una particular sociedad e interacción con otros miembros de esa sociedad bajo prácticas que usualmente prefieren el acceso de miembros particulares. (Simon, 2001, p. 35)

Otro dice que la suerte en las distribuciones de talentos y relaciones se deben a la «lotería genética» y a la posición de las familias en el entorno (Dore, 2001, p. 83); mientras el propio Van Parijs añade que, en un mundo donde los buenos trabajos escasean (y su

asignación no depende solo del mérito) habría que pagar por ese privilegio, justificando así los impuestos a ciertos tipos de trabajo. Al surfista le pagamos en retribución a su aporte en las relaciones sociales.

Anderson y Solow encuentran otra razón en el derecho de propiedad. La primera señala que la legitimidad de la renta básica proviene no tanto de que se necesite sino de que todos los miembros de la sociedad tienen derecho a participar de los ingresos que produce la propiedad pública como el arriendo de bosques, los ingresos de la minería, petróleo y licencias de telecomunicaciones, etc. (Anderson, 2001, p. 74). El segundo concuerda en que el capital natural de un país pertenece a todos por derecho propio y sería base legítima para financiar una propuesta de este tipo. Al perezoso le pagamos porque es accionista de los recursos naturales del país y tiene derecho a un dividendo. Así las cosas, el rechazo —supuestamente liberal— a los subsidios pierde base teórica, pues no se trata ni de un auxilio que se da en acto de liberalidad del Estado, ni se cumple en acción de socorro, sino que es una retribución y, como tal, un acto de justicia.

Ambas variantes son válidas en Colombia donde la propiedad pública es usufructuada no solo por el rentismo de las élites económicas, sino también por la depredación de la clase política, de una forma tal que solo algunos sectores subalternos vinculados a las clientelas políticas y a grupos de presión organizados logran arañar parte de sus rendimientos. Baste señalar cómo mientras los ingresos del sistema de compensación familiar alcanzan los \$1,6 billones, las solas exenciones tributarias alcanzan los \$4,7 billones, mientras los desvíos presupuestales, los sobrecostos en compras

de la Nación y la evasión de impuestos llegan a \$14,5 billones.⁷

Elizabeth Anderson ve tres defectos en la renta básica. El primero, sugiere que su carácter incondicional no contribuye a crear responsabilidad —argumento vinculado a la valoración moderna del trabajo y a la correlativa condena del ocio—. Estas ideas que resumen el productivismo han sido erosionadas desde la crítica socialista en los albores mismos de la modernidad, pero, sobre todo, por la realidad de un capitalismo que no puede producir sin límites so pena de devastar el ambiente con millones de trabajadores que han vuelto a las condiciones laborales del siglo XIX, ganando poco en medio de la opulencia. El segundo cuestiona la prioridad que se da a la distribución de dinero antes que a los bienes, observación imprecisa en el sentido de que la renta básica no excluye otras medidas que representen beneficios en especie. El último introduce la sugestiva pregunta acerca de cómo convertir la renta básica en libertad.

Anderson se pregunta si la pretensión igualitaria de la renta básica no se frustra ante una situación en la que algunas personas tienen más capacidad que otras para convertirla en libertad concreta. Su ejemplo es el del discapacitado que necesita más recursos para obtener la misma libertad que alguien que no lo es. De nuevo, Anderson asume una sociedad en la que la renta básica es el único dispositivo de garantía de los derechos de la persona o de protección social, lectura

7. Ambas cifras oficiales, la primera de la Dian, la segunda de la Vicepresidencia de la República («Los elegidos...», *Semana*, 2003; «A Cardona le faltó...», *El Tiempo*, 2003).

ilegítima de la propuesta.⁸ Sin embargo, sus observaciones acerca de una jerarquía indispensable en el orden de las libertades –que harían de algunas de ellas prioritarias y de otras opcionales– proponen otra cuestión acerca de la pretensión de maximizar la libertad real, que puede resultar fructífera.

Termino esta superficial reseña presentando la visión de Claus Offe, quien encuentra una barrera para la renta básica en la huella cultural de la hegemonía industrial, entendida como su influencia centenaria en las «ideas, intuiciones y expectativas» (Offe, 2001, pp. 113-114). Ella se expresaría en ciertos miedos como el de los empleadores a perder el control sobre los trabajadores, el de los trabajadores al aumento de impuestos o a la sustitución de sus prestaciones, el de los probables beneficiarios a la alta contingencia de ese ingreso y el de varios sectores ante una alternativa que contraría el productivismo. En síntesis, se trataría de un auténtico miedo al cambio, especialmente entre los favorecidos con las reglas del Estado de bienestar (que en Colombia nunca superaron el 25 % de la población).

Este planteamiento identifica un problema de viabilidad política más que económica de la propuesta. En esta advertencia coinciden Cohen y Rogers, cuando dicen que, en el contexto estadounidense, los obstáculos estriban en «los honestos desacuerdos de moralidad política y los fracasos humillantes de la imaginación política» (Cohen y Rogers, 2001, p. xviii). Así, el problema queda situado en el terreno de la voluntad política

8. «Los defensores de la renta básica pueden, pero generalmente no lo hacen, proponerla como sustituto total de las transferencias existentes» (Van Parijs, 2001, p. 8).

y por esta vía los argumentos sobre legitimidad, reciprocidad y responsabilidad, o sea, el debate filosófico de la fundamentación sigue siendo central.

La renta básica como criterio

Los términos de la discusión sobre la renta básica aluden a las condiciones de los países desarrollados del Norte. Usualmente se mira como una medida pertinente para superar las deficiencias del Estado de bienestar en sociedades que son tan ricas como para poder financiarla. ¿Qué sentido tendría en un país de desarrollo medio en el que las instituciones de bienestar han sido raquíticas?

Ciertamente, los argumentos centrales para justificar la renta básica son válidos también para nosotros: como instrumento para ampliar la libertad real de las personas, como soporte material de la ciudadanía, como derecho a usufructuar el patrimonio común, como retribución a cada uno por su papel en la cooperación social. Sin embargo, y curiosamente, podríamos aventurar que en países como Colombia aquello que nos diferencia, es decir, las promesas incumplidas del capitalismo liberal, proporciona otras razones para defender esta propuesta. Esas promesas incumplidas son las de una sociedad de pleno empleo, condiciones sociales y económicas de inclusión, igual tratamiento para todos, garantía de la libertad individual. Sacrificar las demandas éticas y políticas de libertad y ciudadanía para todos en el altar del desarrollo económico, mientras un pequeño sector de la sociedad monopoliza los privilegios que otorga el Estado, no tiene justificación. Aplazarlas tampoco.

Las instituciones tradicionales del Estado de bienestar se han deformado bajo la presión de los poderes tradicionales, de tal manera que los más ricos aportan menos al Estado y usufructúan más de él proporcionalmente que los sectores medios y bajos de la sociedad. La sociedad salarial formal (sujeto de las políticas de bienestar) no alcanza a cubrir la mitad de la población y nada indica que lo vaya a hacer en el futuro inmediato. Más aún, las nuevas condiciones del trabajo asalariado formal se están reconfigurando y flexibilizando en un grado tal que las reglas usuales de la retribución se han hecho insuficientes. Los cuentapropia y asalariados del sector informal trabajan jornadas de entre 12 y 15 horas diarias con descansos mínimos a lo largo del año, quebrando las relaciones familiares y las posibilidades de acumulación de capital humano y social. Los movimientos sociales, capaces de presionar cambios en la redistribución —como el comunal y el sindicalismo—, están atrapados mayoritariamente en las redes del clientelismo y el corporativismo, reproduciendo la exclusión de la actual institucionalidad económica y social.

Una renta básica universal, incondicional, individual y en dinero rompería radicalmente la estructura injusta de la sociedad colombiana. Si es universal, contribuiría a superar la exclusión; si incondicional eliminaría la interrelación existente entre los beneficios y la ciudadanía con el trabajo; si es individual superaría la inflexibilidad de los mecanismos distributivos ligados a comunidades en acelerada y compleja transformación como la familia, e incorporaría la observación de Sen, de que al interior de la familia la desigualdad se reproduce (en

perjuicio de la mujer y los niños); si es en dinero ayudaría a quebrar los esquemas paternalistas que suponen que la gente no sabe invertir, autoritarios que suponen que el Estado sí sabe y patrimonialistas que amarran los beneficios en especie a los intereses de los proveedores.

¿Deseable? Los argumentos de Van Parijs y los demás defensores de la propuesta son suficientemente convincentes. De hecho, la mayoría de las objeciones presentadas en el New Democracy Forum suponen el reconocimiento de su fuerza ética, una fuerza cuyos principios (aspiración a la libertad, igualdad y dignidad de todas las personas) son aceptados discursivamente en la sociedad colombiana. Aquí debo hacer una pequeña digresión de la mano de Barry. Brian Barry, en «espíritu de especulación», supone situaciones dramáticas que podrían precipitar la adopción de una renta básica. La primera es una crisis ambiental que modifique drásticamente la tendencia de la opinión pública en el tema de impuestos a la contaminación. La segunda supone un cambio en las doctrinas sobre tráfico de drogas que podrían llevar a una masiva liberación de presos, caso en el que la renta básica cobraría vigencia pues resultaría más barata que la creación de empleo. La tercera es que una extrema desigualdad en ingreso y renta obligaría a fuerzas políticas importantes (el Partido Demócrata, en el caso estadounidense) a adoptar una bandera de éstas (Barry, 2001, pp. 62-63). Es evidente que el ánimo de Barry no es nada especulativo hablando de Colombia. La venta de aire puro o de trabajos de reforestación o conservación de la selva húmeda tropical, ya no son asuntos de política-ficción, sino fuentes ciertas de financiación de algunos Estados

del Sur (como Costa Rica o Chile). Aunque el asunto del narcotráfico está vigente en el país, nuestro escenario más inminente es el de la reincorporación a la vida civil de varias decenas de miles de combatientes y prisioneros de los grupos armados ilegales. En cuanto a la urgencia de políticas para enfrentar una situación social extrema el escenario está dado, otra cosa es que las fuerzas políticas llamadas a hacerlo hayan mostrado poca capacidad o que la guerra esté enmudeciendo las demandas sociales de la gente.

¿Viable? Van Parijs rompe el huevo como Colón cuando dice que «económicamente es posible por definición, otra cosa es si puede ser superior a cero» (Van Parijs, 2001). El Estado colombiano está lejos de agotar sus ingresos para la distribución en la medida en que los impuestos sobre la renta y la tierra son bajos y los recaudos actuales son depredados por los grandes grupos económicos, el sector financiero y la clase política. ¿Podemos pagar ya una renta básica tal y como está esbozada? Una superior a cero seguramente no, pero esto no obsta para que se asuma como criterio guía para diseñar las políticas públicas sociales. Esto significaría apoyar todas aquellas medidas que tiendan a ser universales, incondicionales, individuales y en dinero, aunque en el futuro inmediato no lo sean sino parcialmente. Incluso, el posicionamiento de la renta básica como propuesta sería (deseable y viable) ayudaría a introducir una mirada integral en la discusión de las políticas públicas.⁹

9. McFate hace notar que los debates independientes sobre familias, trabajo y cuidado de la niñez generan pocos resultados

Muchos autores han sugerido que la renta básica sea de aplicación gradual. Parece que los ancianos, los jefes de hogar en familias monoparentales, los discapacitados de cierto grado, los estudiantes mayores de 15 años podrían ser grupos prioritarios para cubrir. Criterios para identificarlos serían la vulnerabilidad y la urgencia de sacarlos del mercado de trabajo. Claus Offe sugiere, además, un principio de reversibilidad que permita el aprendizaje social y que en nuestro medio puede operar por la escasez de recursos (2001, p. 116).

El debate latinoamericano hoy se orienta a introducir ciertas condiciones, especialmente relacionadas con la asistencia a la escuela o la participación en algunas actividades cívicas o sociales. También supone que una renta en dinero opere en conjunción con transferencias que garanticen la universalización de servicios sociales básicos como la salud y la educación.

Los debates sobre el monto de la renta básica están sujetos, en parte, a criterios normativos, como lo demuestran las diversas propuestas que favorecen una cantidad equivalente al nivel de subsistencia (Barry) o bajo él (Offe). En nuestras condiciones obedecen también a restricciones en la financiación, pero una focalización de la misma exigiría que su monto no fuera despreciable, de tal modo que tenga eficacia en el cumplimiento de los objetivos y no se convierta en otra formalidad más del Estado liberal.

Un sistema de protección social desligado de condiciones laborales y que tenga carácter permanente (o

virtuosos y que la renta básica ayude a mirar estos problemas en conjunto (2001, pp. 100 y 101).

sea, que no responda a la idea de emergencia), que se dirija en primer lugar a quienes no reciben ningún beneficio del Estado, que identifique individualmente los beneficiarios puede ser realizable ya. El problema está en los obstáculos políticos y culturales.

Esto so implica que la urgencia para los defensores de la propuesta en Colombia corresponde a fases muy iniciales si nos comparamos con las trayectorias de países como Argentina o Brasil. Entre los especialistas apenas sí se conoce la expresión renta básica. La tarea de incorporarla al debate y a los discursos de política social está por realizar; también la de ganar sujetos sociales para su favor. Pero, paralelamente, es indispensable participar en las discusiones cotidianas y específicas sobre las políticas públicas sociales y la renta básica constituye un criterio que ayudaría a que nuestros movimientos sociales —conservadores y de resistencia— tengan iniciativa y estrategia.

En el caso colombiano, el posicionamiento de la propuesta de renta básica debe relacionarse al menos con tres problemas básicos de nuestra sociedad: (a) la construcción del Estado social de derecho consagrado en la Constitución Política en 1991 y cuya materialización viene siendo disputada desde entonces; (b) la lucha contra la pobreza y la inequidad en un contexto en el cual la teoría del *trickle down* ha sido refutada por los hechos, en la medida en que tanto la pobreza como la desigualdad aumentaron en los años de auge económico (1990-1996), y (c) la necesidad de una política fiscal que obligue a tributar a los dueños de la tierra, optimice el impuesto a la renta personal, controle y

castigue severamente la evasión y reduzca al mínimo los incentivos tributarios.¹⁰

Un país con décadas a cuestas de políticas sociales avaras y erráticas tiene que explorar otras alternativas: la renta básica es seria, radical y estratégica.

Referencias

- «A Cardona le faltó perrenque» (31 de agosto de 2003). *El Tiempo*. Bogotá.
- «Los elegidos» (agosto 25 de 2003). Bogotá, *Semana*, Ed. 1112, p. 220.
- Anderson, E. (2001). *Optional Freedoms*. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Barry, B. (2001). *UBI and the Ethic Work*. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Block, F. (2001). *Why Pay Bill Gates?* En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Cohen, J., y Rogers, J. (2001). *Editor's Preface*. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Condorcet J. A. (1776). *Réflexions Sur le Commerce des Blés*. (Citado por Rotschild, 2001).
- Dore, R. (2001). *Dignity and Deprivation*. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Galston, W. (2001). *What About Reciprocity?* En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Gargarella, R. (octubre 1999-mayo 2000). *Marxismo analítico, el marxismo claro*. *Agenda*, (2), 231-255, Bogotá: Cider-Universidad de Los Andes.

10. La propuesta de Uribe (2002) incluye, además, un acuerdo para devolverle al Estado el monopolio de la tributación, ante el tamaño y la gravedad del fenómeno de la «tributación» a los grupos armados ilegales.

- Giraldo, J. (2003). Los profetas, la física y la boa constrictora. Un acercamiento al concepto de política en Marx. En Cortés, y F. Carrillo, L. (Eds.). *Los clásicos de la filosofía política*, (pp. 202-234). Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.
- González, J. (1999). La debilidad fundacional de neoliberalismo. *Cultura & Trabajo*, (50), 47-52. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- González, J. (2002). No hay falacia neoliberal. En Restrepo, D. (Ed.). *La falacia neoliberal, crítica y alternativas*, (pp. 85-105). Bogotá; Universidad Nacional.
- Goodin, R. (2001). Something for Nothing? En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Hayek, F. A. (1994). *The Road of Serfdom*. (Citado por Rotschild, 2001).
- Marx, Karl (1875). *Crítica del Programa de Gotha*. Pekín: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- McFate, K. (2001). A Debate We Need. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Mill, J. S. (1848). *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*. (Citado por Rotschild, 2001).
- Offe, C. (2001). Pathways from here. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Ramos F. (2001). Empleo y renta básica: chantaje de la supervivencia o autorrealización. En Giraldo, J. (Ed.). (2002). *La renta básica: más allá de la sociedad salarial*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Raventós, D. (1997). 20 años de marxismo analítico. *Viento Sur*, (33), 105-110.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Barcelona: Crítica [2002].
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
- Roemer, J. (Comp.) (1989). *El marxismo: una perspectiva analítica*. México: Fondo de Cultura Económica. (Publicado por Cambridge University Press en 1986 como *Analytical Marxism*).

- Rotschild, E. (2001). Security and Laissez-Faire. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Seminario Justicia social e ingreso básico universal, apuntes personales.
- Simon, H. (2001). UBI and the Flat Tax. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Solow, R. (2001). Foreword. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Suplicy E. (2002). Renda de Cidadania: A saída é pela porta. (pp. 33-94). São Paulo: Cortez Editora-Fundação Perseu Abramo.
- Uribe, R. (marzo de 2002). Elementos de un pacto social fiscal. *Contaduría*, (40), 163-184. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Van der Veen, R. y Van Parijs, P. (1993). A Capitalist Road to Communism. En Van Parijs. *Marxism Recycled*, (pp. 155-175). Cambridge: University Press.
- Van Parijs, P. (17 al 21 de julio al 2000). Seminario Justicia social e ingreso básico universal, Bogotá. Universidad de los Andes-Universidad Nacional-Viva la Ciudadanía. Apuntes personales.
- Van Parijs, P. (1991). Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income. *Philosophy and Public Affairs*, 20(2), 101-131.
- Van Parijs, P. (1993). *Marxism Recycled. Studies in Marxism and Social Theory*, Cambridge: Cambridge University Press: pp. 155-175.
- Van Parijs, P. (1996). Free Riding versus Rent Sharing. Why even David Gauthier Should Support an Unconditional Basic Income. En F. Farina, F. Hahn & S. Vanucci (Eds.). *Ethics, Rationality and Economic Behaviour*, (pp. 159-181). Oxford: Oxford University Press.
- Van Parijs, P. (2001), Reply, (p. 124). En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.
- Van Parijs, P. (2001). A basic income for all. En Van Parijs, P. *What's Wrong with a Free Lunch?* Cohen, J., y Rogers, J. (Eds.). Boston: Beacon Press.

- Van Parijs, P. (2001). Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de bienestar y de su superación. En Alonso, M., Giraldo, J. *Ciudadanía y derechos humanos sociales*, (pp. 221-250). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Van Parijs, P. (2002). Justicia lingüística., En Giraldo J. (Ed.). *Philippe van Parijs. Hacia una concepción de la justicia social global*, (pp. 56-90). Medellín: Fundación Confiar.
- Van Parijs, P. (2002). La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur? En Giraldo, J. *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*, (pp. 13-40). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Van Parijs, P. (2002). Renta básica: una idea simple y poderosa para el siglo XXI. en Giraldo, J. (Ed.). *Philippe van Parijs. Hacia una concepción de la justicia social global*, (pp. 91-141). Medellín: Fundación Confiar.
- Van Parijs, P., y Van der Veen, R. (enero-junio de 1988). Una vía capitalista al comunismo. *Zona Abierta*, (46-47),19-46, Madrid.

SABERES

El ingreso ciudadano o renta básica en América Latina en un escenario de emergencia: oportunidades, espejismos y bloqueos estructurales¹

*Fernando Filgueira²
y Rubén M. Lo Vuolo³*

1. Este texto fue publicado en *Análisis de Coyuntura* 27 (Ciepp, agosto 2020).

2. Doctor y máster en Sociología de la Northwestern University Sociology Department en Evanston, ^{usa}. Es Licenciado en Sociología del Instituto de Ciencias Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay, (UdelaR). Fue Investigador Jefe y Coordinador Académico del Programa de Investigación sobre Exclusión Social, Pobreza e Integración Social de la Universidad Católica del Uruguay.

3. Economista, egresado de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina) y de la University of Pittsburgh (Estados Unidos). Investigador visitante en el Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Estados Unidos. (1993); del Institut des Hautes Études de L'Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle-PARIS III, Francia (1996); y de la Universidad de Barcelona, España (2013). Hace parte del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Argentina).

Resumen

Frente a la pandemia del Covid19, los gobiernos de América Latina han definido estrategias de contención con medidas de distanciamiento social, confinamiento doméstico, cierre de instituciones educativas y de empresas consideradas no esenciales. El impacto económico y social es muy negativo al tiempo que ha puesto en evidencia las vulnerabilidades de la estructura social y los déficits de los sistemas de protección social en la región. En este escenario, crece el debate de propuestas inspiradas en la noción de ingreso ciudadano o renta básica. Sin embargo, una propuesta de este tipo está todavía lejos de concretarse, en tanto lo que prima es la preferencia por acciones temporales, sometidas a test de recursos y con alcances limitados tanto en cobertura como en suficiencia. Así como los Programas de Transferencias Condicionadas diseminados en la región durante las tres últimas décadas generaron un espejismo que ilusionó con un avance hacia políticas de ingreso ciudadano o renta básica

universal e incondicional, la actual coyuntura repite imágenes similares. En este trabajo se reflexiona sobre los bloqueos estructurales que en la práctica siguen caracterizando a los impulsos «welfaristas» en la región y que bloquean el avance de propuestas como el ingreso ciudadano o renta básica. El argumento central es que las posibilidades de políticas de este tipo en la región dependen de la superación tanto del déficit de bienes públicos y de mérito como de la transformación de las concepciones que históricamente sostienen a las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. En otras palabras, reclama la revisión del conjunto de la arquitectura de los regímenes de protección social, tanto de su base fiscal como de las instituciones que se construyeron para proveer bienes y servicios colectivos y transferencias monetarias contributivas y no contributivas.

Abstract

Faced with the COVID¹⁹ pandemic, Latin American governments have defined containment strategies with measures of social distancing, domestic confinement, closure of educational institutions and many restrictions to labor and enterprises considered non-essential. The economic and social impact of these measures is very negative and highlighted the vulnerabilities of the social structure and the structural deficits of social protection systems in the region. In this scenario, the debate on proposals inspired by the notion of basic income grows. However, it can be suggested that programs of this type are still far from being materialized, because in the region prevails the

preference for temporary actions, subjected to test of resources and with limited scope both in coverage and sufficiency. Just as the Conditional Transfer Programs disseminated during the last three decades generated an illusion towards universal and unconditional basic income policies, the current situation repeats similar images. This paper reflects on the structural blockages that in practice continue to characterize the «welfarist» impulses in Latin America impeding the advance of basic income and other universal and unconditional policies. The possibilities of policies of this type in the region depend on overcoming both the deficit of public and merit goods and the transformation of the conceptions that historically support the current policies of conditional monetary transfers. In other words, it calls for the revision of the entire architecture of social protection regimes, of their fiscal base, of the institutional system providing collective goods and services and of the contributory and non-contributory monetary transfer programs.

Calma. Las hojas de los árboles han empezado a amarillear. Esta mañana, sobre nuestras cabezas, muy alto en el cielo, centenares de aviones volaban hacia el noroeste. Quién sabe de qué lugar del mundo vienen y cuál otro van a bombardear. Los cielos están abiertos. Siempre y en todas partes.
Ismaíl Kadaré. *El general del ejército muerto*

La pandemia del Covid19 está generando en América Latina una triple crisis combinada y asimétrica: sanitaria, económica y social (Cepal, 2020a y Cepal, 2020b). La crisis sanitaria deriva en crecimiento muchas veces exponencial, tanto de casos de Covid19

como de situaciones críticas y muertes en exceso derivadas de la pandemia. Aquí, la asimetría se manifiesta en las diferentes tasas de contagio y letalidad para grupos de población con diferente acceso a cuidados preventivos y terapéuticos.

La crisis económica surge del entre la oferta y demanda que golpeó las economías que ya venían en procesos de estancamiento y problemas de desbalances macroeconómicos y financieros. Sobre este escenario se aplicaron las políticas de cierre de la actividad económica y movilidad para combatir la pandemia, que tuvieron un impacto asimétrico sobre la heterogénea estructura productiva de la región. A las medidas internas se sumó la caída del comercio internacional para países fuertemente dependientes de exportación de materias primas (Cepal, 2020a; Cepal, 2020b; FMI 2020, Banco Mundial, 2020).

La crisis social se desató sobre una de las regiones más desiguales del mundo y los problemas son acumulativos: reducción de la circulación de personas y mercaderías, caída del empleo y los ingresos, cierre de servicios públicos claves como las escuelas y otros centros educativos, etc. (Blofield y Filgueira, 2020). Los efectos negativos en las condiciones de vida de la población son más intensos en los grupos informales de bajos ingresos, junto con aquellos con déficits habitacionales y de acceso a servicios públicos básicos. Además, la población más vulnerable no dispone de estabilizadores automáticos (i. e. seguro de desempleo), ni acceso a la seguridad social ni ahorros previos, por lo que tendrá mayores dificultades para recuperarse y regresar a sus ya precarias actividades previas a la impacto recibido.

En este contexto, tres elementos definen la posibilidad de avanzar con un modelo de protección social universalista e incondicional que incluya una política de ingreso ciudadano o renta básica (RB): *i*) la naturaleza del vector de riesgo; *ii*) la estrategia epidemiológica para enfrentarlo; y *iii*) la profunda vulnerabilidad de la estructura social en la región.

El vector de riesgo se deriva de un virus de alta capacidad de contagio y moderada pero rápida letalidad sin tratamientos claros. Estas características potencian la importancia del acceso a bienes públicos y de la regulación de externalidades, al tiempo que limita, aunque no suprime, la posibilidad de las elites de aislarse. La falta de adecuado acceso a la salud, saneamiento, viviendas básicas y sistemas de aseguramiento colectivo define una fuerte externalidad negativa que incrementa el riesgo agregado para toda la población de las medidas adoptadas (necesidad de movilidad, imposibilidad de sostener formas mínimas de distanciamiento y confinamiento parcial o total).

En segundo lugar, la estrategia de *lock-down* y cuarentena hace que de las cuatro esferas que producen y asignan bienes y servicios (mercado, estado, familia y comunidad),⁴ una desnude sus fuertes limitaciones y las otras se vean jerarquizadas; esto contrasta con lo sucedido en los últimos 40 años en la región. Así, el papel del mercado y su capacidad de resolver eficientemente

4. Estas cuatro esferas producen y asignan recursos y coordinan la acción de agentes individuales y colectivos. El imperialismo neoclásico relegó las dos últimas a la irrelevancia y castigó la segunda a una eterna desconfianza, dejando al mercado como el mecanismo natural y preferente para estas funciones.

la asignación de recursos y la coordinación de agentes se ve cuestionada tanto por la naturaleza del vector de riesgo como porque la estrategia epidemiológica limita su funcionamiento. En contraste, frente a la estrategia epidemiológica adoptada se revalorizan: *i)* el Estado como mecanismo vinculante en la extracción y asignación de recursos y la coordinación de agentes, *ii)* las familias como forma básica de producción de aseguramientos y *pooling* de recursos, y *iii)* la comunidad como espacio potencial de solidaridad y formas no mercantilizadas de intercambio.

La pandemia, con variaciones por país, obligó a una amplia población que ya carecía de acceso a condiciones básicas de vida y a grupos muy «vulnerables» a cambios mínimos en su forma de vida; otros, aun cuando tienen capacidad de respuesta en el corto plazo, no podrán sostenerla si la situación se extiende en el tiempo. Es que las vulnerabilidades ante choques externos no son un rasgo coyuntural sino estructural de América Latina. La magnitud y profundidad del actual choque pueden ser coyunturales, pero la precariedad de aseguramientos y de acceso a bienes colectivos es recurrente en la región, que ya mostró y sigue mostrando una estructura social altamente vulnerable a los impactos idiosincráticos o vitales propios del ciclo de vida de las personas (enfermedad, vejez, desempleo, etc.).

El desafío que enfrenta la región en materia de ingresos y bienestar es, por tanto, triple: elevar a aquellos sectores con déficits extremos antes de la pandemia, evitar la caída de sectores afectados y garantizar tasas de reemplazo razonables de ingresos a sectores medios-bajos que sufran pérdidas de empleo y salarios. Atender este desafío es imprescindible para otorgar

certidumbre intertemporal y evitar un sobreajuste negativo del consumo y de la demanda agregada. A nuestro modo de ver, la solución más directa a este triple desafío es una política de renta básica, financiada con una reforma fiscal progresiva, junto con el fortalecimiento y amplio acceso a bienes y servicios públicos de toda la población (Filgueira y Lo Vuolo, 2020).

Así como a finales del siglo xix e inicios del siglo xx el descubrimiento de vectores epidemiológicos derivó en una gran inversión en materia de salubridad pública, sería deseable que la pandemia actual promoviese modelos de universalismo incondicional, tanto en la transferencia de ingresos como en el acceso a bienes y servicios públicos colectivos. Los efectos de la pandemia demuestran que esto es necesario, no solo por razones de derechos o equidad social, sino también por eficiencia y eficacia.

En contraste, lo que ha predominado en la región hasta hoy son estrategias que repiten la naturaleza estratificada, segmentada y excluyente de los sistemas de protección social, pues abordan en forma precaria el fortalecimiento de servicios públicos y colectivos claves. Pese al fracaso de estas estrategias, tanto en la «normalidad» previa como frente a las necesidades derivadas de la crisis de Covid19, en la región se continúa con un abordaje fragmentado, temporal, paliativo y de baja inversión en bienes públicos y de mérito.

Esto se observa junto con una retórica oficial y oficialista que pretende que los programas implementados abrevan en el espíritu de la renta básica. Pero hasta aquí se trata solo de una retórica reiterada y exacerbada por el drama desatado por la pandemia. Un modelo de universalismo ciudadano incondicional se sustenta

en tres pilares que la región nunca ha construido y que siguen sin plantearse con claridad conceptual y temporal en la crítica coyuntura actual: una fiscalidad progresiva estable, una garantía de ingreso universal, incondicional y permanente, y una matriz robusta de bienes públicos y de mérito de larga duración.

Rasgos estructurales de los sistemas de protección social en América Latina

Los sistemas de protección social en América Latina se desarrollaron de manera fragmentada, con instituciones que establecen límites a la expansión de la cobertura y donde el acceso a los beneficios es desigual para los distintos grupos de población. La incorporación a las instituciones de protección social no siempre es por el derecho de las personas, sino más bien por selección de grupos de población por parte de las autoridades políticas. Se observa así una evidente tensión entre un discurso universalista de reconocimiento de derechos sociales igualitarios y una práctica particularista que segmenta a la población en grupos gestionados desigualmente (Lo Vuolo, 2013).

En parte, esta tensión se debe a que la región nunca logró replicar las formas de organización económica y social de los estados de bienestar maduros, ya fuese en sus niveles de industrialización y formalidad salarial como en los modelos familiares nucleares «tradicionales». Pese a no haber completado nunca la industrialización y la primera transición demográfica, el nuevo milenio encuentra a buena parte de la región embarcada en procesos propios de la sociedad posindustrial y de la segunda transición demográfica. Estos procesos, combinados con

regímenes segmentados y particularistas de protección social, amplían la vulnerabilidad social de gran parte de la población tanto en la normalidad de la reproducción social como frente a choques externos inesperados.

La elevada presencia de la economía informal es uno de los rasgos sobresalientes. No se trata de un problema aislado que merece un trato especial sino de un particular modo de regulación de la economía y de gestión política de la población subordinada que no se ha podido superar en las fases de crecimiento económico cíclicos. En América Latina el mercado laboral es un espacio de desigualdad social que se proyecta a otros espacios sociales y al sistema de políticas públicas. Las evidencias históricas permiten afirmar que en la región no es posible: *i*) obtener el ideal de pleno empleo para toda la fuerza laboral; *ii*) cumplir con los imperativos que el sistema capitalista impone al contrato laboral como mecanismo de asignación de empleos disponibles y distribución equitativa del ingreso, y *iii*) alcanzar una cobertura universal e igualitaria con las políticas actuales de protección social.

Pese a ello, las instituciones sociales continúan organizándose con reglas que buscan preservar la primacía distributiva del mercado laboral y que tratan a la pobreza y la exclusión social como una cuestión residual. Por el contrario, la pobreza y marginalidad no se derivan de pérdidas circunstanciales de ingresos por crisis cíclicas o reconversiones productivas, sino de problemas estructurales resultantes del modo de funcionamiento tanto del mercado laboral como de las instituciones de protección social.

Los sistemas de seguridad social contributiva: exclusión, estratificación y sostenibilidad

Los mercados laborales segmentados por productividad, tamaño y capacidad regulatoria del Estado limitan los niveles de la cobertura de los seguros sociales y excluyen a los grupos más vulnerables de la población. Así, los sistemas de seguro social contributivos en la región registran tres rasgos característicos: déficit de cobertura, marcada estratificación y déficits de sostenibilidad demográfica y fiscal.

En la práctica, los seguros sociales se encuentran estratificados por niveles de ingresos y estabilidad laboral, de tal forma que, quienes más requieren de aseguramiento social son quienes menos acceden y cuando pueden lo hacen en condiciones más precarias. Por ejemplo, las tasas de reemplazo de jubilaciones y pensiones contributivas suelen favorecer a los grupos de altos ingresos y a los empleados públicos, mientras para trabajadores independientes, rurales o domésticos no lo son tanto. Además, amplios grupos de población no tienen cobertura de pensiones ni seguros de desempleo, ni licencias ni cubrimiento en salud.

Pese a que éstas solo cubren una parte de la población, los seguros sociales contributivos requieren de subsidios, como rentas generales, por sus bajas tasas de sostenimiento y crecientes déficits financieros. En este contexto, los subsidios profundizan la desigualdad regresiva. Por ejemplo, es común observar que gran parte de los ingresos por rentas generales que financian los seguros proviene de impuestos regresivos como el IVA, cuando más de 20 % de la población más pobre no tiene

cobertura. Además, los propios aportes a la seguridad social son raramente progresivos.

Lo anterior favorece la defensa de una renta básica financiada por rentas generales que operen como crédito fiscal en un impuesto progresivo a los ingresos (rentas) personales y del capital. Esto no solo garantizaría una cobertura universal de transferencias de ingresos, sino que otorgaría un sesgo progresivo a las mismas, frente a la regresividad de los sistemas actualmente vigentes.

Los programas de transferencias de ingresos no contributivos en América Latina: insuficiencia, focalización restringida y transitoriedad

Para la población excluida de los seguros sociales en la región se han diseminado múltiples programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC). Estos programas se piensan como compensatorios de la situación de pobreza y suelen tener en cuenta al grupo familiar en su conjunto (Cecchini y Atuesta, 2017).

La focalización y las condicionalidades pretenden «no dar dinero a quien no lo necesita», porque se supone que de otro modo se afectarían los incentivos para la oferta laboral en el mercado de empleo. Si bien, estos programas ayudan a los sectores más desaventajados, son débiles para promover la salida desde la pobreza y para construir canales de movilidad social.⁵

La concepción vigente relega dos funciones centrales

5. Un caso particular y diferente es la expansión de programas de pensiones no contributivas o semicontributivas, que ha generado una mejora sustantiva de la cobertura, aunque con diferencias entre países según las diversas trayectorias institucionales, tradiciones políticas y concepciones de los derechos.

de los sistemas de protección social: *i*) su rol preventivo y asegurador frente a contingencias que afectan al conjunto de la población, y *ii*) su rol integrador de partes desiguales en instituciones igualitarias. Así, los PPT no resuelven problemas de cobertura, no promueven movilidad social, no remueven la segmentación desigual de la política pública. En la práctica, demuestran que el objetivo de garantizar un ingreso básico permanente y que actúe como política preventiva de situaciones de carencia no puede lograrse con tecnologías focalizadas. Con la concepción y los programas actuales tampoco puede garantizarse la efectiva realización de los derechos sociales consagrados formalmente en las constituciones y leyes de los países de la región.

La universalidad incondicional es lo que garantiza que los más vulnerables estén colectivamente representados e integrados a otros grupos de la población. Los derechos sociales son derechos colectivos que, en gran medida, se hacen efectivos al permitir el acceso a bienes y servicios (medicamentos, servicios, transferencias de dinero, etc.). Por ser derechos colectivos no pueden operarse conforme a las características y condiciones individuales: pobre, viejo, madre, trabajador formal, etc. No se pueden hacer efectivos derechos colectivos con programas segmentados según las características particulares de cada persona o grupos.

Los derechos sociales se conforman con base en certezas sobre riesgos sociales que involucran a toda la población. Lo contingente es la oportunidad y el lugar donde se manifiestan esos riesgos sociales, pero no el derecho de todas las personas a la cobertura, y la responsabilidad de la cobertura es de toda la sociedad.

Cuando los riesgos se individualizan se abre la puerta para desligarse de esa responsabilidad social, se transfiere el problema al mercado, al grupo familiar, a la comunidad, etc. Los derechos sociales son derechos colectivos sobre los recursos comunes de la sociedad.

Los actuales programas no otorgan derechos sobre los recursos colectivos, sino que confrontan situaciones personales para que el poder político decida qué hacer. No son las personas quienes tienen autonomía y poder para reclamar derechos, son los estados los que tienen poder para actuar sobre las personas.

Los PPT y las pensiones no contributivas son una referencia ineludible al momento de pensar la renta básica en la región. Algunas cuestiones parecen claras: *i)* en la región están legitimadas las transferencias no contributivas dirigidas a la niñez o a los adultos mayores sin acceso a pensiones contributivas; *ii)* esas transferencias son condicionadas a distintos modos de evaluar niveles de ingresos familiares y personales, y *iii)* los beneficios pagados son menores y las condiciones de acceso más exigentes que las que pesan sobre grupos de personas en mejores condiciones de ingreso y bienestar.

Estas reglas operativas no son consistentes con las de la renta básica, por lo que hoy no puede pensarse que la propuesta tiene una base sólida en la región pese al creciente debate. La renta básica no es cualquier política de transferencias de ingresos, y las actuales políticas, en cierto modo, distorsionan y desplazan el debate, porque se entiende que «ya existe algo similar».

Así, el debate de la renta básica se encierra en el estrecho campo de la gestión administrativa de políticas

asistencial y no se comprende su alcance transformador del funcionamiento del sistema económico y social en su conjunto. Los programas aplicados para responder a la pandemia han seguido esta matriz.

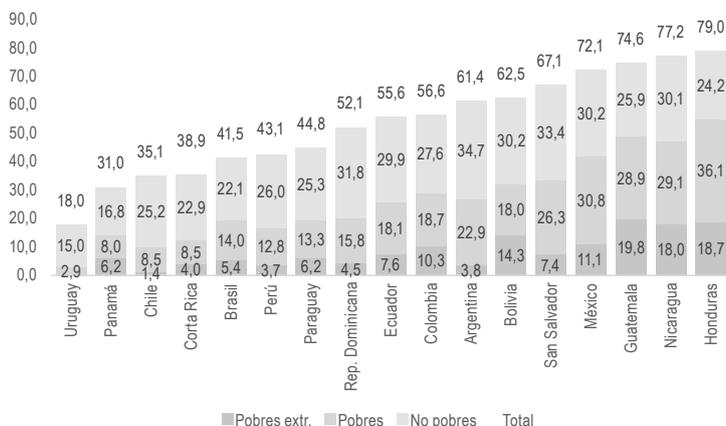
Vulnerabilidad social y respuestas sociales ante la pandemia: luces y sombras

En los primeros 14 años del inicio de siglo, con variantes por país, América Latina registró un proceso de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema; sin embargo, a partir de 2015 dicho proceso se estancó y empezó a revertirse en 2018 y 2019. Además, al inicio de la pandemia de Covid19, el 25 % de la población se encontraba en situación de muy alta vulnerabilidad a la pobreza, con ingresos entre 1 y 1,8 líneas de pobreza. Cuando se considera a las tres categorías en su conjunto (extrema pobreza, pobreza y estratos bajos no pobres), un solo país de la región registra un valor por debajo del 20 % de la población y la mayor parte presenta valores por encima de 50 % de las personas en las tres categorías mencionadas (ver figura 1).

Lo anterior es suficiente para advertir sobre los impactos de la pandemia en los niveles de pobreza de la región, como el derivado de la estrategia epidemiológica contra el Covid19. La evidencia advierte que, de prolongarse los confinamientos y el *lock-down*, la pobreza podría aumentar mucho más. La permanencia en el tiempo de estas estrategias sugiere que, para la población en situación de pobreza —y más aún en extrema pobreza— puede implicar una crisis humanitaria de proporciones impensadas hace tan solo unos meses.

Figura 1

Porcentaje de la población en estratos bajos de ingreso per-cápita del hogar (estimaciones para el 2019)



Fuente: Cepal, con base en tabulaciones especiales de las Encuestas de Consumos de los Hogares.

Si bien, las estrategias de los gobiernos para enfrentar los efectos económicos y sociales de las medidas de contención epidemiológicas han sido muy variadas, pueden identificarse ciertas acciones comunes dirigidas a las familias y empresas que se agrupan en cinco formas diferentes. Entre las dirigidas a las familias, tres son de transferencias monetarias directas o de distribución de alimentos u otros bienes a los hogares, incluyendo aquellas tendientes a evitar situaciones de extrema vulnerabilidad (población de calle) o de necesidad de movilidad de quienes son parte de la población con alto riesgo clínico (adultos mayores). Otras dos se ubican en el plano de las exoneraciones, condonaciones o suspensiones de eventuales cortes de servicios públicos por falta de pago, así como de

garantías de acceso a vivienda o habitación cuando no se tiene su propiedad. En forma más indirecta pueden identificarse un conjunto de exoneraciones, subsidios y créditos orientados a empresas que procuran sostener la actividad y el empleo. La figura 2 ilustra estos tipos de acciones.

Más allá de las acciones citadas, que representan magnitudes de gasto y esfuerzos importantes, se observan elementos comunes que reflejan los problemas estructurales de los sistemas de protección social de la región. Las acciones de los gobiernos frente a la emergencia registran déficits en cuatro parámetros básicos: *timing* (lentas respecto al confinamiento), cobertura (fragmentadas e incompletas), suficiencia (valores marginales de transferencias) y lapso (acotadas a la emergencia aguda sin considerar duración más larga y efectos intertemporales).

Figura 2

Estrategias para enfrentar los efectos económicos y sociales



Fuente: Elaboración propia.

Estos déficits reflejan las señaladas características de los modelos de protección social de la región: paliativos ante el daño antes que preventivos, con déficits severos de cobertura, con esfuerzos fiscales insuficientes y acotados en el tiempo. A lo anterior se suman los déficits estructurales en la provisión de bienes públicos y bienes colectivos (infraestructura urbana acceso a servicios públicos básicos, saneamiento, acceso a la salud, seguridad) que, obviamente, no pueden resolverse en el corto plazo y muestran de forma cruda sus debilidades ante la emergencia sanitaria y las estrategias de confinamiento.

En síntesis, la respuesta regional frente a la pandemia fue importante, pero reprodujo el ADN de los sistemas de protección social fallidos y de bienes públicos frágiles. En general, se considera al Covid19 como un impacto exógeno agudo que desaparecerá y al que se culpará de los problemas remanentes y de larga data. Lo cierto es que la pandemia y las acciones aplicadas para combatirla ponen en evidencia los profundos déficits estructurales de los sistemas de protección social en la región. El choque es muy agudo, pero no se autocontiene en lapsos cortos; tampoco creó vulnerabilidad social, sino que, simplemente, desnudó los déficits estructurales y sus consecuencias más agudas.

Posibilidad o espejismo para la RB y los bienes públicos en la agenda regional

Del análisis previo queda claro que el actual escenario actual en América Latina es brumoso para la implementación de una renta básica, así como sería deseable hacer reformas orientadas por sus principios

de organización. Existen bloqueos estructurales que el escenario de pandemia ha expuesto crudamente. Las posibilidades de la renta básica en la región dependen de la superación tanto del déficit de bienes públicos y del mérito como de la transformación de las concepciones que sostienen las actuales políticas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas; en otras palabras, de la revisión del conjunto de la arquitectura de los regímenes de protección social, tanto de su base fiscal como de las instituciones que proveen bienes y servicios colectivos y transferencias monetarias contributivas y no contributivas.

Parte de la explicación de los bloqueos está en las herencias institucionales de los sistemas de protección social de la región, así como en las percepciones morales de la ciudadanía en general, y de las elites con peso político, en particular. Son fuertes las preferencias por estructuras institucionales basadas en las posiciones desiguales en el mercado laboral, las condicionalidades punitivas que exigen contrapartidas a las personas, la separación institucional entre políticas contributivas y no contributivas, etc. El eventual apoyo de los partidos políticos a propuestas como ésta también está permeada por estas preferencias. En general, se observa que aquellas políticas con mayor espacio para el ejercicio del control político sobre las acciones de las personas son las que más logran consenso político.

En el caso de los sindicatos, la propuesta no termina de ser digerida por una tradición corporativa y proclive a sostener la fragmentación institucional que emerge del mercado laboral. La idea es que el derecho a un ingreso universal e incondicional puede erosionar la

estructura construida sobre los derechos laborales; que el carácter individual del beneficio que prescinde de la intermediación sindical, y que no es conveniente la igualación de derechos entre trabajadores formales e informales.

En el movimiento de mujeres también se observan apoyos y reparos a la propuesta de la renta básica (Rodríguez, 2013). Por una parte, se reconoce que esta política debería mejorar el bienestar y fortalecer la autonomía de las mujeres, sobre todo en comparación con los actuales programas que las tienen como operadoras intermediarias en un contexto paternalista. Pero sus impactos sobre el desempeño laboral de las mujeres se observan con cautela. Por un lado, se entiende que debería ser una mejor plataforma para la inserción laboral femenina, que facilita una distribución más equitativa y racional de los tiempos de trabajo entre hombres y mujeres. Sin embargo, para que esto suceda se necesitan acciones complementarias, especialmente en un contexto signado por la persistencia de la precariedad laboral.

Aquí se observa la necesidad de complementar políticas como la renta básica con otras políticas consistentes. En particular, con la promoción de sistemas nacionales de cuidado que garanticen la descarga de las tareas no remuneradas que recaen, principalmente, en ellas, y que servirían para prevenir problemas como los que hoy sufre la región por la pandemia. Esto, además, ayudaría a generar empleos en áreas que hoy no están desarrolladas.

Lo mismo puede decirse de la inversión y mejora de calidad en bienes y servicios colectivos y de mérito

que hoy registran serios déficits. Todo lo anterior debería complementarse con una reforma tributaria que revierta el sesgo regresivo de los actuales sistemas.

El debate sobre la renta básica tiene un impacto positivo sobre las alicaídas democracias de la región. La posibilidad de ejercer autónomamente los derechos políticos y sociales depende del acceso a recursos de manera igualitaria, y esto solo se puede garantizar con un sistema institucional que garantice esa igualdad. Hoy lo que prima es el paternalismo estatal, el corporativismo fragmentado y el clientelismo político en el sistema de políticas sociales. Para ello son funcionales los actuales programas de transferencias condicionadas de ingresos, que seleccionan personas entre los grupos necesitados para entregarles los peores beneficios, se les exigen mayores condiciones, son temporales y tienen menor legitimidad que otros programas que atienden a los más pudientes.

Así no se facilita la integración social y mucho menos la movilidad. La integración social se facilita cuando el acceso a los recursos sociales es universal, estable, igualitario y articulado con la misma lógica en todo el sistema institucional.

La necesidad de integrar instituciones igualitarias también abarca a las propias instituciones políticas, en tanto éstas no privilegian la participación de la ciudadanía y la necesaria autonomía personal que la misma requiere. En la organización política de los países de la región no está incorporada la idea de que la independencia política de las personas requiere independencia económica. Por el contrario, el sistema funciona con fuerte concentración de poder, escasa auditoría

ciudadana y fuerte dependencia de la vida de las personas de los vaivenes del sistema político.

Las democracias latinoamericanas, incluso allí donde se observan mejoras en indicadores de bienestar de los grupos más postergados de la población, siguen funcionando bajo concepciones y con políticas públicas que concentran el poder y el control social. Una política como la renta básica obliga a cambios en muchos elementos político-institucionales, especialmente aquellos que revaloricen la importancia de la promoción de un proyecto emancipador de las personas.

Referencias

- Blofield, M. y Filgueira F. (2020). *Covid19 and Latin America*. Buenos Aires: Cippec.
- Cecchin, S. y Atuesta B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Cepal: Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). (2020a). *Dimensionar los efectos del Covid19 para pensar en la reactivación*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>
- Comisión Económica para América Latina (Cepal). (2020b). *El desafío social en tiempos del Covid19. Informe Especial Covid19, N.º 3*.
- Filgueira, F. y Lo Vuolo R. (2020). *La reducción del espacio público en América Latina. Elementos para la construcción de una contrahegemonía en la producción de bienes y servicios sociales*. Buenos Aires: Ciepp.
- Lo Vuolo, R. M. (2013). Introduction. En Lo Vuolo R. (Ed.). *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America. From cash transfers to rights*. New York: Palgrave-McMillan.
- Rodríguez, C. (2013). Should Citizen's Income Become a Goal for Feminism in Latin America? En Lo Vuolo, R. (Ed.). *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America*. New York: Palgrave-McMillan.

- Werner, A. (2020). *Perspectivas de América Latina y el Caribe: una pandemia que se intensifica*. FMI. <https://blogs.imf.org/2020/06/26/outlook-for-latin-america-and-the-caribbean-an-intensifying-pandemic/>
- World Bank (2020). *Global Economics prospects*. <https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>

La igualdad de género: un desafío para la renta básica universal

*Catalina Suárez C.¹,
Francis M. Corrales Acosta²
y Rocío Pineda-García³*

1. Economista, con maestrías en estudios avanzados en trabajo y empleo de la Universidad de Complutense en Madrid, Literatura de la Pontificia Universidad Javeriana. Fue investigadora económica del Centro de Estudios del Trabajo (Cedetrabajo) y realizó práctica de máster investigativa en la Federación Regional de Asociaciones Vecinales, (Madrid). Investigadora de Estándares Laborales en la Escuela Nacional Sindical.

2. Magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia y en Políticas Públicas de la Flacso (Ecuador). Docente de la Universidad de Antioquia, Investigadora Escuela Nacional Sindical. Correo electrónico: francicorralesacosta@gmail.com

3. Socia de la Escuela Nacional Sindical. Investigadora social, líder feminista, cofundadora de varias redes y plataformas de mujeres. Maestría en Género, Sociedad y Política y Ex secretaria de las Mujeres de la Alcaldía de Medellín y de la Gobernación de Antioquia.

La acumulación capitalista se alimenta en la inmensa cantidad de trabajo no remunerado y, sobre todo, de la devaluación sistemática del trabajo reproductivo.
(Federici, 2013, p. 199)

El creciente interés por la renta básica universal (RBU) en respuesta a las medidas de aislamiento social y parálisis de la actividad económica con ocasión de la pandemia de la Covid19 encuentra un debate inesperado en la economía del cuidado, en razón al lugar central que hoy tiene el cuidado y la sostenibilidad de la vida alrededor de las cuales se toman decisiones de carácter político y económico-social en diferentes países.

Invitadas por la Escuela Nacional Sindical a participar en la Mesa de Trabajo Renta Básica Universal vemos la importancia de interpelar esta propuesta desde una perspectiva feminista acerca de qué tanto contribuye la RBU a erradicar las brechas de género, en tanto la pandemia ha provocado exactamente lo contrario: incremento del desempleo femenino, mayor precarización de la informalidad (de por sí ya precarizada), disminución de los ingresos, trabajo doméstico y de cuidado no remunerado triplicado y la consabida pérdida de autonomía económica, restricción al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, aumento en los

índices de violencia doméstica, tal como lo denuncian los movimientos feministas y lo reconocen entidades como la Cepal,⁴ el PNUD,⁵ y el Foro de Davos.⁶

Si bien, la RBU es una medida monetarista que por sí sola no logra el desmonte de la división sexual del trabajo (base estructural de la desigualdad de género en todos los campos de la actividad humana) sirve para paliar la crisis de las mujeres en situación de vulnerabilidad, línea de pobreza y pobreza extrema y, de manera especial, a las mujeres jefas de hogar, que hoy en alcanzan el 40,7 % en el país.⁷ Pero, es preciso alertar que esta medida puede ser un nuevo pilar del ordenamiento jerárquico de género y un *continuum* de instrumentación de la vida y el trabajo de las mujeres. Ninguna medida económica es neutral en términos de género.

Al suministrar un piso digno de recursos económicos (un salario mínimo mensual legal vigente) se

4. Alicia Bárcenas, directora ejecutiva de la Cepal, en el Conversatorio sobre derechos humanos de las mujeres y retos ante la Covid19, llevado a cabo el 12 de junio de 2010 en el Senado mexicano, resaltó la necesidad de «políticas integrales que garanticen los derechos de las mujeres y la igualdad de género, en especial, de las mujeres jóvenes».

5. El informe Nuevos tableros de desigualdad de género y la crisis de Covid19 con una perspectiva de desarrollo humano, dice: «además, la participación desproporcionada de las mujeres en la economía informal, hace que gocen de menos protección legal en materia de despidos, licencias remuneradas por enfermedad y, otros derechos laborales, en casos de pérdida de empleo... una respuesta sólida ante la Covid19 debería integrar un análisis de género y la obtención de datos desagregados por sexo» (pp. 1 y 3).

6. «Cualquier esfuerzo dirigido a mitigar las consecuencias del Covid19».

7. Dane (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda, Bogotá.

impulsarían tanto la autonomía económica como unos mejores pactos de género en el hogar por parte de las mujeres, y también se abrirían puertas para la justicia de género, en términos de redistribución, reconocimiento y representación. Pero, para garantizar cambios en esta triple dimensión, se necesitan medidas estructurales que erradiquen la actual división sexual del trabajo y contemplen la igualdad de género como bien público.

Esperamos que el presente artículo, escrito a tres manos, constituya un aporte al debate político y académico para una mejor comprensión del significado de la división sexual del trabajo, originada en el proceso de acumulación capitalista, de la jerarquización de las relaciones de género, de la asignación de las mujeres a la esfera privada (trabajo de reproducción) y del despojo violento del valor económico y social de este trabajo. Que también suscite la profundización del debate sobre el papel fundamental del trabajo de cuidado (remunerado y no remunerado, ejercido mayoritariamente por mujeres) en la dinámica del sistema económico y, por fin, sea redistribuido entre los agentes claves del desarrollo: el Estado, el mercado, la comunidad y las familias, y entre hombres y mujeres.

De esta manera, medidas económicas tales como la RBU necesitan ser revisadas a luz de las discusiones feministas con el objetivo de ampliar su potencial transformador y emancipador con el que, en efecto, se lograrían transformar las condiciones de vida de las mujeres y hombres en esta sociedad.

División sexual del trabajo:⁸ distribución generalizada del tiempo y la clase de trabajo entre hombres y mujeres⁹ y origen de la desigualdad de género

En la construcción política del pensamiento moderno histórico, en la llamada «historia con mayúsculas», el interés de la representación social y de su dinámica de cambio ha estado preponderantemente concebido y concentrado en las denominadas «esferas públicas», en específico, en el Estado (la política) y en el mercado (la economía), relegando relevancia histórica por consiguiente a lo que se plantea como su contracara, la llamada «esfera privada» (Carrasco et al., 2011).

Un primer aspecto histórico de este proceso, que es clave para comprender el sentido de la organización sexual del trabajo en la modernidad, es la separación de las actividades al interior de la familia entre «productivas» y «reproductivas», y su respectiva asociación sexual: las primeras con el hombre y el ámbito público/mercantil-con valor y las segunda con la mujer y el ámbito privado/no mercantil-sin valor (Federici, 2018 y Briales, 2014). Lo que implicó, primero, como lo señala Silvia Federici, la domesticación violenta de las mujeres al ámbito de lo privado y, luego, su control por medio de lo que se denomina el «salario del patriarcado», es decir, por medio de esa asociación social central del valor económico al «trabajo asalariado».

Como se ha revelado históricamente en las sociedades premodernas las actividades del hogar estaban organizadas en función de la subsistencia y no de la

8. Una noción de la economía feminista.

9. Corina Rodríguez (2007).

acumulación de capital, pues no existía una separación social entre la producción de los bienes para vivir y la reproducción (Carrasco et al., 2011). Así mismo, estas actividades, de muy diversa naturaleza, atadas a la subsistencia humana y anudadas entre ellas tampoco han tenido siempre el carácter de «trabajo». Es importante señalar que, la categoría conceptual actual de trabajo, empieza hacerse reconocible cuando «cierto número de actividades que no estaban relacionadas hasta ese entonces, que eran regidas por lógicas irreductiblemente diversificadas, van a pensarse suficientemente homogéneas como para ser reunidas en un solo término» (Méda, 2007, p. 21).

De acuerdo con esta autora, esta categoría es un término construido por un conjunto de capas de múltiples significados asignados, sobre todo, a partir del siglo xvii, pero que desde el siglo xviii, con la hegemonía del saber de la economía política, se piensa ante todo como una «unidad de medida», una categoría conceptual para hacer comparables e intercambiables en el mercado los esfuerzos, el valor y las mercancías; es decir, como la unidad de medida del valor socioeconómico. Lo que le otorga al *tiempo* de las actividades humanas una asociación valorativa con la producción mercantil-salarial, lo que termina por invisibilizar y desvalorizar socioeconómicamente las actividades domésticas.

Entonces, en la industrialización capitalista fue «que la familia se terminó de vaciar de sus funciones productivas» y gestó una nueva idea de domesticidad sostenida en concepciones hetero-patriarcales sobre la importancia de la familia nuclear y los roles de género, la maternidad personal y el nuevo *valor* dado al

cuidado de los niños y niñas (como fuerza de trabajo) y, ahora también, el cuidado de los nuevos «ganadores del pan» (Federici, 2018; Carrasco et al., 2011). Al tiempo, «la nueva ideología de la domesticidad abrió paso a un proceso de resignificación de la maternidad en conflicto con las actividades productivas, un conflicto desconocido hasta entonces» (Carrasco et al., 2011).

No obstante, de la relevancia moderna de las críticas feministas sobre la división sexual del trabajo la economía ha sido la disciplina teórica más reaccionaria (Orozco, 2018). Resultado de ello es la marginalización del trabajo doméstico y de cuidados como objeto de estudio económico.

El pensamiento económico clásico reconoce la importancia social de la actividad de las mujeres en los hogares y, en últimas, las relaciona con tener unos «trabajadores productivos», pero se les niega valor económico y se sostiene en los roles de madres y esposas. Ahora, con el surgimiento del pensamiento económico neoclásico, los modelos de la economía se consideran ahistóricos y las explicaciones de las relaciones sociales exógenas al funcionamiento de la economía. Así mismo, el centro de la atención ahora es el intercambio mercantil (la elección racional y los equilibrios de mercado), y no la producción y su reproducción —lo que, en últimas, remarca la división de espacio público-mercantil y espacio privado-no mercantil—. En cuanto a la teoría de valor, desplaza la atención del valor-costo hacia el valor-utilidad, y con esto reemplaza las ideas basadas en las necesidades de subsistencia y los costos de reproducción de la fuerza de trabajo por la teoría de productividad marginal de los factores.

Esta naturalización de la división sexual del trabajo, propiciada por las corrientes hegemónicas del pensamiento económico despolitiza las tensiones económicas que tienen lugar fuera del mercado en el sistema capitalista.

La economía feminista: una apuesta teórica y práctica

Es el feminismo el que empieza a darle nombres diferentes a estas actividades (trabajo doméstico remunerado y no remunerado, trabajo de reproducción, la reproducción social, el sostenimiento de la vida, trabajo de cuidado) para cuestionar los sentidos dominantes y trasladar a la esfera del reconocimiento público cuestiones que no habían sido parte de los marcos hegemónicos de la representación social.

Siguiendo el libro *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas* (Carrasco et al., 2011), el despertar del interés por lo que hoy asociamos con el concepto de «cuidados» surgió posteriormente a los primeros intereses que se concentraron en lo mercantil y legal, y estuvo acompañado de desarrollos sociales o nuevas tendencias historiográficas, a saber: la segunda ola de la Escuela de los Annales y su nuevo interés por el mundo privado; el renacer de la historia de la familia, la natalidad y fertilidad, y la denominada «historia de los sentimientos y la sexualidad»; el debate entre la «historia de la infancia» y la «historia de las mujeres»; el enfoque médico, sobre todo, su interés por la higiene doméstica y el trato a la infancia y a los ancianos en la transición a las sociedades modernas y, por supuesto, las concepciones feministas que hicieron inteligible la

consolidación funcional al capital de la nueva división sexual del trabajo, el control de los cuerpos y subjetividades, y la exclusión de las mujeres del modelo liberal de ciudadanía (p. 14).

Lograr desnaturalizar la domesticidad femenina de los hogares y su instinto maternal plantea una pugna política que pretende transformar acciones de poder y dominación sexuales reproducidas y naturalizadas tanto en la realidad social como en el saber humano, en especial, el pensamiento económico hegemónico (Pérez, 2014) que ha llevado hoy a la denominada «economía feminista» a desarrollarse en su «paralelo».

Sin embargo, de esta marginalización también es cierto que ya el pensamiento económico, sobre todo la escuela clásica, había desarrollado en cuanto al funcionamiento de la economía un enfoque de reproducción. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, está basado en una mirada androcéntrica y esconde de forma explícita el trabajo realizado fuera del mercado.

De acuerdo con el marco conceptual sobre la reproducción que hace Cristina Carrasco en su artículo «La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción» (2017), el enfoque original se encuentra en el *Tableau Economique*, de Quesnay (p. 55). Él se basa en sus conocimientos médicos para pensar la economía como flujos de bienes y dinero en un proceso continuo que tiene como fin reproducir sus propias condiciones. En este esquema se encuentra, por primera vez, una identificación entre excedente, clases sociales y actividad económica. Luego lo retoman David Ricardo y Karl Marx fundamentalmente y, posteriormente, Piero Sraffa.

Siguiendo con Carrasco (2017), en general estos economistas basaron gran parte del enfoque de sus análisis en las características reproductivas de los sistemas socioeconómicos postulando para permanecer en el tiempo que los sistemas necesitan reproducir sus propias condiciones y que este proceso social no necesariamente reproduce el sistema de manera idéntica. David Ricardo le dio relevancia a las aportaciones de la naturaleza. Marx desarrolló esquemas de reproducción para concluir que el sistema capitalista es auto-destructivo y depredador de la naturaleza; desarrolló la noción de «plusvalía» y «acumulación capitalista», y especificó la necesidad de reproducir la fuerza de trabajo para poder producir el proceso productivo, pero, en esta idea, no tuvo en cuenta a la mujer como sujeto autónomo. Por su parte, Sraffa reconoció el sistema económico como una producción cíclica de mercancías, que pueden ser *input* y *output* de los procesos, y aunque se ven temas referidos a la distribución no se plantean en términos de explotación ni expropiación (p. 58).

La autora también señala que bajo este camino de la reproducción se sitúan, sobre todo, los posteriores análisis y debates feministas marxistas del trabajo doméstico, el desarrollo feminista de la segunda ola de los flujos de renta ampliados, o esquemas de producción-reproducción, y los posteriores planteamientos de la reproducción social o el sostenimiento de la vida.

Por su lado, estos debates y análisis feministas abrieron varias vías de análisis: la caracterización de este trabajo como modo de producción y la indagación sobre la relación entre el trabajo doméstico, la reproducción de la fuerza de trabajo y la acumulación del

capital, pero también, las limitaciones de la caracterización simplista economicista del trabajo doméstico, los inconvenientes de pensar separadamente la producción y la reproducción, las tensiones de poder entre las lógicas de acumulación y las lógicas de reproducción de la vida humana y las diversas relaciones sociales de dominación de género que se mezclan en este trabajo.

En cuanto al pensamiento neoclásico ha sido más bien reconocido feminista por sus debates pioneros y aportes entre mujeres economistas feministas y no feministas. En términos generales, uno de ellos es el de la igualdad de salario entre géneros que, en parte, revela el inconveniente del modelo neoclásico de individuo racional autónomo de acuerdo a la realidad de las mujeres (y, en general, de la vida misma) como agentes interdependientes y vulnerables. Los primeros modelamientos de la producción doméstica, como unidad productiva, pero de baja productividad, comparada con la productividad industrial, y los posteriores desarrollos de la *economía del hogar*, basados en su representación mercantil y en algunas lógicas de consumo —que derivan en las metodologías de cuentas satélites del trabajo doméstico no remunerado—, para terminar con los desarrollos de la *nueva economía del hogar*, que más bien revelan la naturalización de los roles de género de estos postulados (Pérez, 2014; Carrasco et al., 2017).

Luego, en los años sesenta y setenta, el estudio de la producción y trabajo doméstico desarrolla un importante interés y despliegue académico, en los que coinciden las dos visiones, arriba contrapuestas; por un lado, una, proveniente de tradiciones marxistas y

feministas de la segunda ola, y otras, más de la tradición neoclásica. Más adelante, en la década de los noventa, es cuando el término «economía feminista» se construye, para configurar un conjunto teórico y práctico, donde las diversas corrientes feministas piensan, critican y hacen economía.

Es evidente que la economía feminista no responde a un pensamiento ni a una crítica homogénea. Con el tiempo, ha sido un conjunto analítico sobre diversidad de temáticas. La realidad es que se ha construido desde diversas escuelas de economía (como la marxista, la neoclásica, la poskeynesiana, la funcionalista, etc.), y desde diversas tradiciones del feminismo (como la liberal, la radical, la socialista) (Carrasco, 2006). Esta importante elaboración y diversidad teórica permite, por un lado, tener elementos definitorios generales y, por otro, ir distinguiendo distintas perspectivas políticas entre sí.

Como lo señala Orozco (2018) la economía feminista, primero, critica el sesgo androcéntrico de todo el paradigma económico que se basa en las representaciones abstractas del mundo centradas en el mercado —esfera pública dominada por los hombres— que luego reproducen la centralidad de los mercados en una organización social que subvalora a los sujetos y las diversas actividades que ellos realizan fuera del ámbito mercantil y de su relación con esta. Es decir, para la economía feminista, a diferencia del paradigma económico, el funcionamiento de «lo económico» y «lo público», no solo sucede en los mercados, sino que también se extiende, en particular, al hogar, y, en general, a los diversos espacios no mercantiles. En segundo

lugar, la economía feminista plantea que el género no es solo una variable más, sino que también es una categoría de análisis para develar las dimensiones heteropatriarcales en el sistema y en la teoría económica. Y, por último, revela que la construcción del conocimiento, es decir, el saber y, por ende, lo que una sociedad considera como verdad, hace parte de relaciones políticas de poder. Por lo que critica las metodologías económicas que se fundamentan en lo que se llama la «objetividad como neutralidad», y propone más bien una metodología de «objetividad reforzada».

Si bien, es cierto que una parte fundamental de la economía feminista se ha centrado en la crítica teórica al pensamiento económico, y en el desarrollo de nuevas categorías (trabajo doméstico, economía del cuidado, sostenimiento de la vida), también lo es que esta crítica ha estado atravesada por una experiencia social que tiene por objetivo influir en las políticas públicas, tanto con propuestas propias, como con la articulación con otras.

En el caso que nos ocupa, la configuración del concepto de «economía del cuidado» tiene el objetivo político de dar visibilidad económica al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares: su volumen, relevancia y su distribución. Se han usado dos herramientas metodológicas principales para sacarlo a la luz: las encuestas de uso del tiempo y las cuentas satélites de trabajo doméstico o de cuidados no remunerado, con varias metodologías para su valoración económica, que pasan por la valoración del tiempo por el precio del mercado, hasta por costos de oportunidad personal. Como resultado, en más de una decena de

países se ha revelado que, el tiempo del trabajo doméstico no remunerado, es tanto o igual al tiempo del trabajo remunerado, y con altas valoraciones con respecto al PIB.

Es así que, los debates propuestos por la economía feminista le han puesto el reto a la economía de volver la mirada a sus márgenes, en los que se definen las relaciones sociales, se reproduce la vida y se concretan los factores que sostienen las condiciones de desigualdad y pobreza con rostro de mujer. De acuerdo con Rodríguez (2007), «la separación de las esferas de la producción y reproducción y, de la consecuente exclusión y segregación de las mujeres en el mercado de empleo» (p. 231) es la síntesis del sistema económico imperante.

Renta básica universal para la transformación: un diálogo con la economía del cuidado

Las condiciones de desigualdad y la precarización del trabajo se han agravado en los últimos años, ante la reorganización de la economía en el mundo desde la década de los años setenta, y se han profundizado con la emergencia de la pandemia. Tal es la preocupación que ha llevado a la sociedad a reactivar el debate en torno a una RBU como un mecanismo alternativo que garantice un ingreso para atender las necesidades básicas de las personas y logre construir un nuevo pacto social.

Tal alternativa —que se aplaude desde diferentes sectores, y a la que se inscriben apoyos feministas— se constituye como una ventana de oportunidad para repensar la economía y profundizar los debates expuestos desde la economía del cuidado en perspectiva de

justicia social, y con el propósito de desactivar las condiciones de desigualdad y de pobreza de las mujeres. Las perspectivas entusiastas de tal posibilidad, nos llevan también a proponer un diálogo con la economía del cuidado, en función de la necesaria revisión al modelo económico y señalar una posible vía de transformación.

Teniendo en mente el potencial emancipador de la RBU es preciso señalar que la economía capitalista ha sostenido la centralidad en la relación trabajo/ingreso, que tiende a minimizar la profunda brecha entre la supervivencia y autorrealización. Según sostiene Ramos (2003), la «obtención de recursos para satisfacer nuestras necesidades hace que, en ocasiones (la mayoría) la libertad y la autonomía en la elección de actividades (entre ellas el trabajo) queden supeditadas a necesidades más prioritarias, como son las de supervivencia» (p. 45). Es en este sentido en el que se define la ética del trabajo moderno, en tanto la dignidad humana se sostiene en el ideal del trabajo productivo. Tal es el supuesto de las políticas de crecimiento y la subordinación de las actividades no mercantilizadas, como el trabajo reproductivo (trabajo del cuidado), que perpetúan las relaciones de dominación. Subvertir tal práctica de la economía supone una nueva sociedad en la que el empleo no sea «el objetivo primario de las personas» a la vez que se mejoran los sistemas de ocupación.

Luego, si bien la RBU, como un instrumento de redistribución, supondría un giro favorable del Estado de bienestar, que garantizaría seguridad económica, libertad para elegir y autonomía para el desarrollo de las capacidades personales, no resuelve los problemas estructurales de interdependencia de los sujetos y, de

estos, frente al sistema productivo y reproductivo que sostienen los ingresos marginales de las mujeres.

En este sentido, con un sistema de cuidados —más allá de la mera monetización o valoración mercantil— se busca poner en el centro su importancia social, y así mapear un nuevo concepto social de individuo más interdependiente de los otros, vulnerable y con corresponsabilidad, delinear los actores sociales claves en su ejecución como el Estado, la familia, el mercado y la comunidad, y planear una des-privatización, des-feminización y des-mercantilización del cuidado (reconocer, repartir y reorganizar, con lógicas propias de vida y no de acumulación del capital) (Fraser, 2012, como se cita en Iglesias, 2012).

La idea de una RBU tiende un puente con la economía del cuidado que, en efecto, contribuiría a la desactivación del carácter instrumental del trabajo feminizado del cuidado. Según Uhde (2018), una perspectiva transformadora de la economía necesita irrumpir en estas formas «institucionalizadas de la sociedad capitalista moderna tardía», asociadas por un lado a la dependencia mercantil y, por el otro, al individualismo instrumental que desestima las responsabilidades colectivas del cuidado.

Es así como, se evidencia que la sociedad necesita un sistema público de cuidados para replantear la idea de «redistribución económica», hacia una concepción más amplia que la de solo por ingresos mercantiles-salariales, que incorpore también el tiempo de trabajo no remunerado. De acuerdo con Uhde (2018), la existencia de un Sistema Público de Cuidado en correspondencia con una RBU, puede contribuir a transformar, no solo la

centralidad del trabajo en el empleo remunerado, sino que, a su vez transforme la división sexual del trabajo; por defecto, sugiere la redefinición de las relaciones sociales y el reconocimiento de actividades como el cuidado, que no dependen del mercado de empleo como forma de remuneración.

Un Sistema Público del Cuidado, al menos a mediano plazo, sugiere poner en práctica el marco de las «tres r»: «reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico no remunerado en las familias» (Elson, 2008): Reconocimiento, por la necesaria visibilización del trabajo de cuidado no remunerado y sus aportes a la economía nacional, tal como se hace en las cuentas satélites; Reducción de la carga del trabajo del cuidado no remunerado, que mejore las condiciones para el ejercicio del trabajo doméstico y ponga la lógica de la reproducción de la vida en el centro y no la lógica de acumulación de capital y, la Redistribución entre hombre y mujeres en la sociedad, la familia, el mercado y el Estado.

Conclusiones

A pesar del general desconocimiento, es innegable la relevancia de los aportes feministas en los debates de las ciencias sociales. En un principio, es fundamental la crítica a los marcos teóricos y metodológicos de los saberes modernos y sus sesgos androcéntricos, que develan que toda política de universalidad esconde una falsa neutralidad.

Con el análisis feminista de las condiciones de vida de las mujeres se logró demostrar que la división sexual del trabajo y la organización social de los trabajos

domésticos y de cuidado no son naturales ni hacen parte de una azarosa evolución social, sino que son producto de un largo proceso histórico-político derivado de la consolidación del capitalismo.

Así mismo, el feminismo ha sido fundamental para entablar una nueva reconstrucción teórica y ampliar vías tanto de análisis social como de planeación de políticas públicas. Este es el caso de las políticas de redistribución económica, tales como la RBU y los sistemas de cuidado, en las que se plantea la necesidad de ampliar el concepto más allá de los ingresos, para incluir el tiempo de trabajo no remunerado, con el objetivo de desarticular la mercantilización del ser humano y su autorrealización y, a la vez, su supuesta independencia.

Referencias

- Briales, Á. (2014). Para una crítica de todos los trabajos: la teoría de la escisión del valor entre las críticas feministas del capitalismo. *Encrucijadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales*, (7), 153-179.
- Carrasco, C. (2006). La economía feminista: una apuesta por otra economía. En Vara, M. (Coord.). *Estudios de género y economía*, (pp. 29-62). España: Akal.
- Carrasco, C. (2017). La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, (91)52-77.
- Carrasco, C., Borderías, C., & Torns, T. (2011). *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*. Madrid: Catarata.
- Elson, D. (noviembre de 2008). *The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution*, presentado en: «Expert Group Meeting on Unpaid Work, Economic Development and Human Well-Being», UNDP, New York. <https://www.meda.org/gender-equality-and-social-inclusion-team-blog/entry/recognition-reduction-and-redistribution-unpaid-care-work-and-greater-economic-inclusion-for-women>

- Federici, S. (2018). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Federici, S. (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Iglesias, C. (2012). Justicia como redistribución, reconocimiento y representación: las reconciliaciones de Nancy Fraser. *Investigaciones Feministas*. (3), 251-269. http://dx.doi.org/10.5209/rev_INFE.2012.v3.41149
- Méda, D. (2007). ¿Qué sabemos sobre el trabajo? *Revista del Trabajo*, 3(4), 17-32.
- Pérez, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Ramos, F. (2003). Empleo y renta básica: chantaje de la supervivencia o autorrealización. En Giraldo, J. (Ed). *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*. (pp. 13-40). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Rodríguez, C. (2007). Economía del cuidado, equidad de género y nuevo orden económico internacional. En Girón, A. y Correa, E. (Eds.) *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, (pp. 229-240). Buenos Aires: Clacso.
- Uhde, Z. (diciembre de 2018). Caring Revolutionary Transformation: Combined Effects of a Universal Basic Income and a Public Model of Care. *Basic Income Studies*. 13. 10.1515/bis-2017-0019.

Renta básica universal: ¿salidas integrales o de emergencia para una sociedad en crisis?

Jaime Alberto Rendón Acevedo¹

1. Director Centro de Estudios e Investigaciones Rurales. Doctor en Economía Internacional y Desarrollo, Universidad Complutense de Madrid. Docente investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia, Integrante del Grupo de Investigación en Economía y Desarrollo Humano. Investigador Corporación Latinoamericana SUR. Correo electrónico: jarendon@lasalle.edu.co

Introducción

No ha sido sencillo el trasegar de la renta básica universal (RBU) en las agendas gubernamentales. Después de algunas décadas de intentos por ubicar la RBU o ingreso de ciudadanía en los debates de política pública, las distintas y sistemáticas crisis del sistema y su síntesis en la pandemia del Covid19 —que ha confinado la población y ralentizado las economías—, se ha logrado lo que la democracia había impedido: hoy la RBU ya no se mira como una reivindicación salida de tono, sino que empieza a constituirse en una alternativa a las dificultades estructurales del sistema.

Sin embargo, se han planteado las alternativas bajo nombres diversos, que en apariencia son lo mismo —o al menos se han intentado considerar como sinónimos—, por ejemplo, la denominación ingreso vital o de emergencia, renta de básica de emergencia, que son conceptual y políticamente diferentes y corren el riesgo de banalizarse ante una salida pronta de la crisis. La RBU —o cualquier denominación que intente parecerse— hoy se asume como una alternativa ante el hambre y la desigualdad manifiestas por la pandemia. A esto se debe sumar la pérdida de puestos de trabajo,

que será más pronunciada no solo por los efectos de la flexibilización del modelo posfordista, sino que hoy, con la llamada cuarta revolución, el trabajo comienza a perder su naturaleza como fuente de ingresos para la sociedad. Esto va obligando a que la renta debe ser universal e individual, además de permanente: un ingreso de vida. La renta de emergencia es un subsidio para enfrentar la crisis actual. Es coyuntural, por hogares, focalizada e insuficiente.

Este capítulo recoge algunos elementos para la discusión sobre la necesidad de una RBU como garantía de derechos, no solo económicos, sino de vida para las poblaciones, individuos y familias en las sociedades capitalistas. Alternativa a las formas precarias de vida impuestas por una sociedad caracterizada por la pobreza y la desigualdad. Aunque no se desconoce la necesidad de que se instauren —ante las difíciles condiciones actuales— ingresos o rentas de emergencia que ayuden a mantener la capacidad de adquisición de bienes y servicios básicos a la población pobre y vulnerable. Esto es también una oportunidad para posicionar el tema de la RBU como una necesidad no transitoria sino estructural al sistema, que garantice una mejor redistribución del ingreso.²

Capitalismo: crisis y desigualdad

El capitalismo es el sistema de las crisis. Lo que nunca se pensó era que muchas de ellas se irían a juntar

2. Este capítulo, preparado para este libro, tiene su base en un artículo corto publicado originalmente en la revista *El punto sobre la i*, (México, 2018). Así mismo, en él se recogen algunas ideas expresadas en tres columnas de la *Revista Sur* (marzo, abril y mayo de 2020).

y serían globales. Hoy confluyen las crisis ambientales (los cisnes verdes), las crisis financieras (los cisnes negros) y la propia globalización, con sus desigualdades e inequidades: todo esto es lo que el Covid19 —la pandemia esperada pero no creíble— ha dejado en evidencia para generar el punto más alto de crisis que el capitalismo haya conocido. La gran duda es si va a salir fortalecido como la ha hecho de las anteriores o, de acuerdo con Niño-Becerra (2019), teniendo vigente la crisis del año 2007 en su tercera fase, se constituya en la que el sistema probablemente no aguantará. Si esto es así, hay que darle el reconocimiento al viejo Marx, quien no sólo nos enseñó la existencia de las crisis cíclicas, sino que pronosticó la caída del sistema: «todo lo sólido se desvanece en el aire».

De esta manera, uno de los hitos económicos de mayor relevancia en la historia del capitalismo ha sido la crisis que comenzó en el año 2007, de la cual, como se mencionó, continúan sus efectos, profundizados incluso por las nuevas guerras comerciales y nacionalistas. Todo esto ha sido el producto de los desafueros financieros del sistema, o mejor de su propia inmoralidad, manifiesta desde la crisis inmobiliaria, las hipotecas *subprime*, en fin, de los engaños que el sistema, desde el mundo financiero, realizó a miles y miles de empresas y familias que terminaron por perderlo todo cuando creían estar ganándolo, estar protegiendo su futuro al obtener ganancias extraordinarias en inversiones de papel, cuyo riesgo desconocían, o mejor, se les decía que era poco, y se los garantizaban las agencias calificadoras, que también terminaron reconociendo el fraude. Son muchas las muertes, el llanto de la humanidad,

la evidencia sobre la inmoralidad de un sistema que privilegia el lucro individual, el sálvese quien pueda y lo convierte en el símbolo del éxito.

De esta manera, también la naturaleza terminó convertida en la nada, porque además nunca se le ha podido colocar un precio, empezando porque se la creyó infinita, perenne. Es sencillo, la economía —en particular la escuela neoclásica— retiró de sus análisis todo aquello que no tuviera un mercado ya que es en él donde se designan los precios (Martínez y Roca, 2013). Se arrasó con ella y, aun así, se continúa negando el calentamiento global; de reconocerlo, ya el mundo habría abandonado no solo las energías fósiles sino las devastadoras formas de producción y consumo. Así que a las crisis del medio ambiente y de la destrucción de la vida natural, de los ecosistemas, se le agregó tal vez el más nefasto sistema de exploración para la extracción del petróleo: el fracking. Con éste, los Estados Unidos de Norteamérica no solo se convirtieron en el principal productor de petróleo del mundo, sino que se pusieron en crisis los ingresos de los pequeños exportadores de petróleo. Hoy, en cambio, las reacciones son de los más fuertes exportadores: Rusia y Arabia Saudita, al no llegar a un acuerdo de control de oferta, han posibilitado la caída del precio que, seguramente, hará inviables a un buen número de empresas petroleras norteamericanas, y de paso hará inviable la producción en América Latina, trayendo graves consecuencias fiscales para la región.

Ante las incertidumbres, los inversionistas se refugian en el dólar o en el oro, haciendo que las monedas pierdan valor, pero recuérdese que las economías en el

libre mercado dependen ahora de bienes importados para consumir o producir, así que terminarán reventadas, con grandes inflaciones y sin la suficiente capacidad de reaccionar. Las inversiones caen y los mercados de capitales se desploman, los activos financieros pierden su valor y con estos los fondos privados de pensiones. Se dirá que en el largo plazo todo estará bien; pero Keynes (1923) ya lo contestó: «en el largo plazo todos estaremos muertos». El largo plazo no es para todos, ni siquiera para quienes apenas nacen, los jubilados ya no tienen largo plazo, y junto a las y los trabajadores tendrán que soportar los pesos y las afugias de las crisis. Estas, las crisis, siempre las han pagado los más débiles, quienes solo tienen su fuerza de trabajo para existir y resistir.

Una región con frustrantes modelos económicos

Con todo este escenario —y lo que faltaba— llegó una epidemia que, al fragor de los grandes avances de los transportes y la alta movilidad humana, se convirtió rápidamente en una pandemia. Pero el mundo anda en el individualismo, los sistemas públicos de salud se han reducido al mínimo posible, así que colapsa el servicio y con el la propia gente que obtiene sus ingresos del rebusque diario, de las economías informales, las mismas que ocupan en Colombia al 68 % de la población y en el mundo se calcula, por parte de la Organización Internacional del Trabajo (oit, 2018), unos 2 000 millones de personas, lo que equivale al 60 % de la población económicamente activa. La desigualdad, entonces, queda de manifiesto, no solo son las tragedias humanas sino del fracaso del sistema para garantizar

la vida de las poblaciones. Es claro que la región aún sin el Covid19 ya había comenzado a experimentar una nueva época de deterioro de sus condiciones de vida, reflejada sustancialmente en la precariedad del mundo laboral, el cual, dadas las dificultades estructurales en el continente, se mantiene bajo fenómenos como lo bajos salarios o la informalidad, lo que implica no poder acceder a sistemas de seguridad social, a no ser que sean suministrados por el Estado como regímenes subsidiados (Gutiérrez, 2018).

Como ha sido evidente en la evolución del sistema capitalista —que ante todo es un sistema de crisis sucesivas—, son los trabajadores quienes deben asumirlas, desde las pérdidas de sus puestos de trabajo, o cuando no, con la pérdida de garantías laborales o debiendo soportar la disminución real de los salarios. Esto ha conducido no solo a mantener unas precarias condiciones para los trabajadores, sino que las estructuras del sistema mantienen, en general, dos características que le son propias: la pobreza, que ya es, de por sí, un lastre que el sistema ha llevado siempre y que le es funcional, en tanto le permite mantener bajos los salarios de los trabajadores; y la segunda, que se trata de un elemento propio de la injusticia redistributiva del sistema: la desigualdad, que es más abrumadora en cuanto más pobres son los países, tal y como es el caso particular de América Latina.

En efecto, la instauración de los regímenes militares en América Latina sirvió no sólo para contener los miedos frente a la expansión de la revolución cubana, sino, ante todo, como una forma de instaurar el modelo neoliberal en el continente. Así, las armas, el miedo,

el terror, se unieron al endeudamiento, al despilfarro, al saqueo continuado de recursos, para, posteriormente, el continente verse obligado a asumir las estrictas agendas del mal llamado Consenso de Washington, una serie de reformas estructurales que tras la idea de lograr equilibrios macroeconómicos condujeron a la privatización de los bienes públicos y a acrecentar los niveles de concentración de la riqueza, ya de por sí exagerados, como reflejo del atraso productivo, las precariedades laborales y sociales, en definitiva, producto del subdesarrollo. No fue otra cosa que la instauración del modelo neoliberal a sangre y fuego.

La reacción social y política en el continente condujo a la elección de gobiernos con una visión social de reivindicación y del pago de la deuda social histórica, un intento de rescate a los trabajadores de sus frágiles condiciones, pero también unos logros que sin duda alguna le significaron a algunos países de la región presentar mejoras sustanciales en temas como accesos a servicios públicos domiciliarios, educación, goce efectivo de derechos, que permitieron reducir brechas, fortalecer las condiciones económicas de la población reduciendo pobreza y desigualdad (Rendón, 2016). Sin embargo, las pretensiones políticas de conservar el poder condujeron a estos movimientos —que en algún momento desde Venezuela se les llamó el Socialismo del Siglo XXI— a cambiar las condiciones normativas y constitucionales, y lo que tal vez es peor, a realizar actos, no en todos los caos, de corrupción y negociaciones con grupos de poder para conservar el control del gobierno. Todos los casos fueron disímiles, lejos están de haber sido un modelo homogéneo de desarrollo para el

continente (Buendía et al., 2013), pero lo que sí es cierto es que permitieron encontrar caminos distintos a los tradicionales. Entre los casos que vale la pena mencionar, están los de la Bolsa Escuela, en Brasil, o la Renta Ciudadana para personas mayores y en condición de discapacidad, en Ecuador, solo para citar dos casos exitosos de generación de ingresos y mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de las familias.

Después del gran auge de los precios de los commodities, en particular de los precios del petróleo, con las influencias de la crisis en la región y el marchitamiento de los gobiernos llamados alternativos, las derechas han vuelto a retomar el poder en los distintos países de la región y han comenzado a desmontar aquellos logros que en materia económica y social permitieron disminuir las brechas de pobreza y desigualdad. Ya han comenzado los ajustes fiscales y se retoman temas de privatización, en especial en aspectos sensibles como pensiones, salud o en educación. Dicho de otra manera, es un péndulo donde las posiciones neoliberales, las derechas del continente, retoman el poder para satisfacer sus ansias de concentración y control de la riqueza.

Los años presentes y venideros, sin duda alguna, serán de reversión de los logros mencionados, de pugnas, de limitaciones de derechos, incluso de reorganización de los movimientos y partidos progresistas que hicieron posible algunos cambios, pero que hoy están en situaciones difíciles, en crisis. A todo esto y, lo más seguro, resistiendo el embate neoliberal que se comenzó a respirar en el continente, empezando por Argentina, Brasil, Chile, Perú y Colombia antes de la pandemia, se suma un elemento que hará más apremiante la discusión del

empleo, pero también de los temas de seguridad social que están atados al contrato de trabajo: la cuarta revolución industrial, es decir, la robótica, la nanotecnología, la biotecnología, las búsquedas de mayores productividades con base en los logros de la ciencia, la tecnología y la información (Schwab, 2016).

El modelo neoliberal ya había profundizado las dificultades estructurales, socavando incluso los logros, por cierto, débiles, del modelo de sustitución de importaciones. El sector manufacturero, así como el sector rural, han venido perdiendo participación en la economía, pero también valor en términos absolutos, es decir, hoy, exceptuando casos como Brasil, estos sectores han cedido participación y valor ante industrias de extracción minero energéticas o ante sectores como comercio y comunicaciones: los primeros son poco generadores de empleo y los otros generan empleo, pero precarios, de baja calidad.

Difícil entonces el panorama social y económico de América Latina. A lo vivido —a los fracasos de los distintos modelos, sean de izquierda o de derecha para generar mejores condiciones de vida— hoy se suma un fantasma bastante real, una revolución tecnológica solo imaginada en las películas de ficción, pero que es ya una realidad y atacará como ninguna otra al trabajo humano, haciendo más complicadas las ya difíciles situaciones de pobreza y desigualdad en la región.

Colombia, reina en la desigualdad y en la falta de acción estatal

En Colombia, en particular, la crisis ha dejado en evidencia la desigualdad, la pobreza y la injusticia

social, que mucha gente se negaba a entender, o incluso lo explicaba con simplezas como: «la economía premia a los mejores», «es el esfuerzo individual el que triunfa en el mercado», «mente y actitud positiva nos llevarán a lograr los sueños». De esta manera, se supo que no es lo mismo asumir un confinamiento cuando se tiene un trabajo formal, unos ingresos establecidos, que cuando se hace con una población informal que supera los promedios mundiales, que ya son bastante altos. Con un tejido empresarial conformado por micro, pequeñas y medianas empresas, quienes componen el 99 % de las empresas del país, contribuyen con el 70 % del PIB nacional y generan el 80 % del empleo. Se estima que el 50 % de estas empresas laboran en la informalidad, además, unas y otras con bajas capacidades financieras para sostener una parálisis prolongada, como lo han demostrado los gremios en sus distintas encuestas.

Es evidente el desafuero que se ha permitido al dejar mercantilizar la salud, al admitir la precarización laboral, en particular de quienes trabajan en el sector de la salud y están al frente de la pandemia, ante el necesario confinamiento como única forma de restarle fuerza expansiva al virus. Es cierto que lo social escasamente aparece en las agendas gubernamentales, no de este gobierno, sino que es una evidencia histórica. Las partidas presupuestadas para el año 2020 en los programas de asistencia social (Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y la devolución del IVA) tenían recursos por \$1,47 billones, los cuales tuvieron, por efecto de las medidas de emergencia, incrementos por \$0,95 billones, incluyendo el ingreso solidario.

Con estos recursos se espera beneficiar a 2,6 millones de hogares por Familias en Acción, tres millones de hogares por ingresos solidarios, 274 342 jóvenes en acción y 1,59 millones de adultos mayores (en el país existen 14,24 millones de hogares). Todo esto ha dejado en evidencia la poca efectividad de las bases de datos de los beneficiarios. El director de Planeación Nacional reconoció que no se sabe nada de 500 000 familias con derechos a los beneficios. Los recursos asignados como sustento por familia son menores a una tercera parte de un salario mínimo, cuando se complementan subsidios. Pero, si es solo el ingreso solidario, es de unos 40 dólares al mes por familia, lejos, claro está, del mínimo alimentario vital. La otra propuesta para el país desde la sociedad civil, y ya avalado por un grupo mayoritario de congresistas, pero que no ha logrado hacer trámite exitoso, contempla un ingreso de un salario mínimo (236 dólares) a nueve millones de familias por tres meses y dos meses más un auxilio de medio salario mínimo.

Los recursos comprometidos, aunque se dice que representan el 11 % del PIB, en su mayoría son avales a deudas empresariales. Lo real, hasta ahora comprometido para atender, representan el 3,2 % del PIB. Las economías avanzadas, invierten más del 15 % de su PIB. Perú ha inyectado recursos a la economía por el 12,5 % del PIB, Brasil 11 %, Chile con el 7 %, Uruguay 6 %, Argentina y Paraguay ya superan el 5 %. La cifra que tiene Colombia solo la superan a México, Barbados, Ecuador y Venezuela.

La renta básica como justicia redistributiva

Entre definiciones y mitos

La definición de la RBU es simple: se refiere al ingreso que toda persona debe tener para poder vivir de

manera adecuada y digna, sin tener que depender económicamente de nadie. La RBU tiene un carácter individual y universal, es decir, no se focaliza ni tampoco depende de cualquier criterio de política pública o moral. Así, todo ciudadano o ciudadana, independiente de su condición de género, de raza, política, religiosa, entre cualesquiera otras, incluso si cuenta con un trabajo remunerado, debe recibir la RBU como un derecho de ciudadanía (Iglesias, 2003, Arcarons et al., 2017, Rendón, 2010).

De esta manera el tema de los subsidios y de los derechos cobra relevancia. La RBU es un derecho de ciudadanía no un subsidio que depende de la benevolencia del gobernante, tal y como sería el criterio de ingreso de emergencia, que es a las familias y solo a los sectores de mayor pobreza. Es un derecho, por lo tanto, innato a la condición humana y al derecho de tener una vida digna, sin depender económicamente de nadie, esto es, un derecho que posibilite la libertad económica de las personas y por ende la dignidad de su existencia.

Al obtener la RBU, los individuos y sus familias eliminan su grado de dependencia del salario (si es que existe) para poder garantizar sus condiciones mínimas de existencia. Esto le resta al sistema su principal instrumento de sometimiento, ya que, si no se tiene un trabajo y con este algún ingreso, las personas y sus familias no pueden tener acceso a los bienes necesarios para su subsistencia. La RBU tiene el propósito esencial de garantizar la vida material de las personas, es entonces un principio esencial para la dignidad humana y para la libertad.

No obstante, la RBU como propuesta de política pública ha estado ligada, desde sus detractores, a una serie de mitos que la misma evidencia ha estado desvirtuando. Probablemente, el más afincado, que se ha utilizado incluso como sofisma para desmontar el Estado benefactor y el Estado de derecho, es el que la RBU se convierte en un instrumento no virtuoso que conduce a la pereza productiva y a la dependencia absoluta de las personas en las rentas proporcionadas por el Estado.

Nada más insensato. El sistema capitalista, que basa sus ganancias en la explotación del trabajo, ha encontrado también en los bajos salarios y en el desempleo argumentos suficientes para mantener al máximo las condiciones de su rentabilidad y también de sometimiento de la población. La escasez de trabajo, y por ende de recursos, conduce a una situación inhumana de sumisión monetaria, a una dependencia absoluta de las decisiones económicas del capital o, a lo sumo, de las bondades (subsidios) que desde el Estado se quieran proporcionar.

Ahora, la entrada al sistema productivo se realiza con base en capacidades y en oportunidades (Sen, 2000), es decir, la educación se constituye en un aspecto fundamental para la vida, pero a la vez, las oportunidades son esenciales para la concreción de los proyectos de vida que se promulgan desde la formación. Quiere decir esto, por ejemplo, que uno de los elementos sustanciales es el primer empleo de los jóvenes. Lo cierto es que su entrada al mercado laboral se promueve que sea con base en los emprendimientos; pero éstos tienen impedimentos a la entrada, entre

ellos está el capital de trabajo, los distintos apoyos para lograrlos, pero, en especial, el que las familias les exigen a los jóvenes aportar dinero para el ingreso familiar, cuando no es que ellos ya deben hacerse cargo de su sostenimiento.

La RBU cumple entonces esta primera función: es la posibilidad para que la juventud, o si se quiere, los que desean hacerlo no siendo jóvenes, puedan realizar y dedicarse a sus emprendimientos sin que las urgencias por la consecución de los ingresos para satisfacer sus demandas básicas sea un impedimento para desarrollar nuevas empresas. La RBU se convertiría en un aliciente a la formación de emprendimientos, al autoempleo (Raventós, 2007) «ya que facilitaría la no dependencia a una relación salarial para el sostenimiento individual o de las familias» (Rendón y Martínez, 2008, p. 76).

De otra parte, una RBU se convierte en un incentivo económico fundamental, es decir, al tener un mayor ingreso, o lo que podría considerarse un aumento real de los salarios, los trabajadores tendrían dos impactos fundamentales: el primero es un efecto microeconómico, es decir, con un mayor salario la productividad por trabajador tendería a aumentar, lo que representa una ganancia para el sistema en su conjunto. Ésta se daría vía mayor motivación y concentración en el trabajo. El segundo impacto, ya de carácter macroeconómico, se refiere al incremento de la demanda agregada producto de los mayores salarios disponibles entre la ciudadanía.

Como se ve, por fuera de los miedos y los desafue-
ros conceptuales en épocas de la posverdad, la RBU,

más que un instrumento perverso para la sociedad debe convertirse en todo lo contrario, esto es, en un elemento generador de espirales virtuosas, donde un mayor ingreso, producto de la justicia redistributiva en el sistema (Sen, 2010, Sandel, 2011), deberá conducir a la sociedad hacia estadios superiores de crecimiento y desarrollo.

Del Estado benefactor a la RB

La historia de las crisis en el siglo xx, por lo menos dos de las más grandes, nos muestran acciones prácticas, que le permitieron al mundo adentrarse en nuevos escenarios de expansión. Las estrategias implementadas tuvieron que ver con cambios en la regulación (Lipietz, 1997) en la sociedad, formas de actuar y relacionarse trabajadores, empresarios y el propio Estado y, de otra parte, los acuerdos solidarios entre los Estados que posibilitaron nuevas confianzas, renovados acuerdos y formas de actuación.

Si se prefiere entender de esta manera, el capitalismo, como hace 90 años, después de la primera gran crisis mundial, cuando asumió las propuestas keynesianas del Estado benefactor para salvaguardar la demanda agregada, se apresta hoy a diseñar una nueva forma de pervivencia. Lo paradójico es que se niega a reconocer que el modelo de la competitividad, del libre mercado, lo ha llevado al fracaso y, en algunos Estados, por el contrario, se profundizan las condiciones de precariedad no solo con la revolución tecnológica sino con guerras comerciales y los nuevos nacionalismos como expresión no de reivindicaciones de desarrollo y crecimiento endógeno, sino como resultado de

posiciones extremas de negación a los otros, una incongruencia en el supuesto fundamental de un mundo libre y globalizado, con el propio multilateralismo.

Así, con una renovada regulación, es decir con planteamientos de redefinición al contrato social, así como de la irrupción de nuevas o fortalecidas instituciones, se dio salida a la gran crisis de 1929, pero también a la reconstrucción del mundo, de los países aliados, finalizada la Segunda Guerra Mundial. Bretton Woods, en 1944, se constituyó en el inicio de una gran institucionalidad mundial que ha permitido mantener un orden mundial en relativa armonía. En la crisis de hoy solo se han intentado medidas que profundizan las características del sistema, las mismas que lo han llevado a su situación actual.

No obstante, distintos países en el mundo han empezado por auscultar el tema de la RBV, del ingreso de ciudadanía como una opción posible y necesaria para garantizar la vida de las personas. A la experiencia clásica de Alaska, se han venido sumando otras sociedades que intentan esclarecer las dudas que se han comentado y que han servido para desprestigiar o anular esta opción. Los casos de Finlandia, Suiza, Kenia, y Stockton (California) en Estados Unidos; Maricá, en Brasil; Ontario, en Canadá; Alemania, incluso en Latinoamérica, de manera focalizada, en Ecuador, Brasil o México, entre otras, son una muestra significativa de cómo se ha venido actuando en esta dirección para observar cómo se comportan no solo los individuos sino las mismas instituciones. No obstante, han sido los países de mayor desarrollo quienes han comenzado con ahínco a explorar estas alternativas como una

forma de garantizar la estabilidad económica de las personas, familias y empresas.

Pero si la RBU está considerándose como una alternativa para los países de altos ingresos y condiciones estructurales sólidas, también lo es para los países pobres. Con la excusa de los déficits fiscales estructurales en estos países no se puede seguir negando el poder contar con una actividad estatal que garantice la vida material de las personas. Ya el agotamiento del modelo no solamente se está evidenciando para los países de alto crecimiento y desarrollo, que son los lugares donde se vienen realizando procesos de implementación de la RBU presionados por los movimientos sociales cansados de la alta concentración de los ingresos que ha dejado la profundización neoliberal (Piketty, 2014), también se ha dado este agotamiento en los países subdesarrollados, en especial en la América Latina —pobre, estructuralmente rezagada y desigual—, donde las protestas debido a las desigualdades y abusos del capital son cada vez mayores. Así que los llamados países subdesarrollados deben también ser objeto de estas medidas, cumpliendo, como se ha dicho con ellas, con la RBU, un papel de fortalecimiento al sistema productivo y a la demanda agregada, a través de la protección y extensión de los ingresos, la promoción a la productividad, el emprendimiento, el autoempleo y el fortalecimiento financiero a los sistemas de seguridad social. Es decir, la RBU también está atada a los aportes sociales para lograr un sistema de protección social universal, con aportes y financiamiento adecuados.

A estas experiencias que, en principio, esperan consolidarse de manera permanente en las economías, y

producto de las emergencias económicas por la pandemia, ya se han venido sumando acciones de política que van tomando nombres como ingreso transitorio o renta básica de emergencia. España, por ejemplo, implementó el ingreso vital mínimo que cubre con una renta entre 451 y 1 015 euros (de acuerdo con el número de miembros de las familias) a 850 000 hogares, beneficiando a 1,6 millones de personas identificadas en condición de pobreza extrema. De nuevo, no es RBU, pero sí es claro el camino que se ha comenzado a trazar, frente a la necesidad de un ingreso que respalde las condiciones de vida de las poblaciones, bien sea a través de planes piloto o con la aplicación directa de medidas como la señalada en España, que se emplea temporalmente también en Estados Unidos, Argentina, Alemania, Italia, y que ya se ha convertido en una recomendación de política por la Organización de Naciones Unidas y particularmente por la Cepal en América Latina.

Esto será esencial en estos momentos del Covid19, pero también allí donde el mundo se enfrenta a los impactos que tendrá sobre los mercados laborales la llamada cuarta revolución: el desarrollo de inteligencias artificiales y, por lo tanto, el sometimiento del mundo del trabajo a unas lógicas, todavía escasamente conocidas (Harari, 2019), pero que ya no hay duda de que harán del mundo del trabajo un escenario completamente distinto al que hoy se conoce. El mundo del trabajo cambiará; lejos de pensarse que se eliminará, seguro surgirán nuevos trabajos y se destruirán otros, lo cierto es que cada vez el sistema es incapaz de generar trabajos para toda la población, la alta informalidad da cuenta de ello, es el rebusque el que caracteriza

hoy las vidas de las poblaciones, no un trabajo formal y decente (Oppenheimer, 2018).

De otra parte, la propuesta de RBU tiene que ver con la justicia redistributiva, de lograr que todos los seres humanos tengan derecho a una vida digna, libres económicamente, libres políticamente, instrumentos que posibiliten la dignidad humana (Raventós, 2007, Sin Permiso, 2013).

A modo de conclusiones. De la atención de las crisis a la RBU: caminos por recorrer

Sin duda alguna, lo que ha dejado de manifiesto las crisis y en particular la pandemia es la poca eficiencia social del Estado neoliberal. La idea del Estado mínimo, que sirve más a los intereses corporativos que a la sociedad, donde se han mercantilizado los bienes y servicios necesarios para la vida humana (salud, educación, servicios públicos, transporte, alimentación, entre otros) ha fracasado y se requiere que la sociedad redefina las funciones del Estado, tal cual como se hizo hace 90 años.

Cobra vigencia la necesidad de garantizar la vida humana, aunque también se deberá incluir la naturaleza. Para esto, como otrora, habrá que avalar el acceso a bienes y servicios básicos, a bienes meritorios, que pueden o no ser provistos por el Estado y que pueden ser distribuidos a través de mercados activos. Pero eso sí, lo que se deberá establecer es una RBU que garantice los ingresos necesarios para acceder a tales bienes. Esto no es otra cosa que mantener las condiciones necesarias para que la demanda agregada se salvaguarde y los mercados puedan funcionar de manera adecuada.

De otro lado, será necesario trabajar en acuerdo institucionales, tanto locales como internacionales. La solidaridad internacional deberá ser la base en la construcción de un nuevo orden mundial. Recuérdese que los Acuerdos de Bretton Woods, en 1944, le dieron paso a un fuerte entramado institucional que, encabezado por las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, le fueron abriendo campo a una serie de instituciones que han tenido por fin último brindar confianza y procurar la convivencia entre las naciones, además de crecimiento y desarrollo. Esto, obviamente, dejando atrás las críticas que de todo esto se ha hecho y el claro manejo político a favor de las grandes economías.

Esta institucionalidad, además ha tenido en las uniones de países evidentes signos de cooperación y solidaridad, empezando por el Plan Marshall o la misma Unión Europea, que se reinventa con nuevos acuerdos de cooperación, abandonando incluso la ortodoxia monetaria y fiscal. La solución a estas crisis actuales deberá entonces tener en nuevos acuerdos internacionales las bases para otro orden internacional (que impliquen fortalecer e innovar figuras de cooperación financiera), el actual desde hace algunos años se encuentra resquebrajado por las guerras, el poderío de las empresas transnacionales y la fallida deslocalización productiva, propia del modelo neoliberal que, buscando menores costos de producción, dejó a las economías sin estructuras productivas sólidas y con grandes deficiencias en temas de empleo, seguridad y soberanía alimentaria.

Una RBU (total, es decir, rural y urbana) servirá incluso para enfrentar no solo esta crisis de pérdida

de empleo y caída del ingreso, sino la que ya está en marcha producto de la automatización, robotización y utilización de la inteligencia artificial, la cual podrá reemplazar en la próxima década el 45 % del empleo existente, de acuerdo con el Foro Económico Mundial. Los nuevos empleos difícilmente podrán substituir a los perdidos, el desempleo a dos dígitos será la constante en el futuro inmediato. Si en 1929 la idea del Estado de bienestar permitió atender a quienes quedaban por fuera del mercado laboral, la RBU se constituye en el reconocimiento al derecho que los seres humanos deben de tener a gozar de una vida digna sin depender económicamente de nadie.

Los planteamientos sobre la necesidad de garantizar ingresos a las familias, que se han llamado, de manera imprecisa, renta básica de emergencia, y que se han logrado en algunos países, aun con discusiones sobre la viabilidad de los montos o de a quiénes se entregarán, sean grupos sociales, hogares o individuos, ha posibilitado tener en las agendas públicas el debate por la justicia distributiva y la equidad. Ya el Covid19 logró entonces lo que las élites neoliberales no habían posibilitado.

Esta discusión que se ha abierto, más los ejercicios fiscales e incluso de logística que se lleva a cabo para poder entregar el ingreso de emergencia a los hogares más pobres y vulnerables, servirán para presionar, incluyendo obviamente la movilización social, las acciones cada vez de mayor profundización que conduzcan al logro de una RBU. Son los caminos, es hacer de la emergencia, de los ingresos por la crisis, la posibilidad y urgencia de instaurar una nueva dimensión social y justa de la vida, una RBU que garantice la existencia material de la humanidad.

Referencias

- Arcarons, J., Raventós, D., y Torrens, Ll. (2017). *Renta básica incondicional: una propuesta de financiación racional y justa*. Barcelona: Ediciones del Serbal
- Buendía, J., Medialdea, B., Molero, R., Paz, M., Rendón, J., Sanabria, A., Sánchez, E., y, Santana, R. (2013). *¿Alternativas al neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Clark, C. (2003). *Promover la equidad económica en la economía del Siglo XXI: la solución de la renta básica*. <http://www.ingresociudadano.org/Publicaciones/Promover%20la%20equidad%20economica.pdf>
- Gutiérrez, A. (2018). *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un ingreso ciudadano universal (ic_u) en México*. México: Cepal.
- Harari, Y. (2019). *21 lecciones para el siglo XXI*. España, Debate.
- Iglesias, J. (2002). *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*. España: Fundación de Investigaciones Marxistas-El Viejo Topo.
- Keynes, J. (1992). *Breve tratado sobre la reforma monetaria*. México: Fondo de Cultura Económica. 1923.
- Lipietz, A. (1997). *Elegir la audacia. Una alternativa para el siglo XXI*. Ed. Trotta.
- Martínez, J. y Roca, J. (2013). *Economía ecológica y política ambiental*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Niño, S. (2019). *El crash. Tercera fase*. Barcelona: Roca.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_635149/lang-es/index.htm
- Oppenheimer, A. (2018). *¡Sálvese quien pueda!: El futuro del trabajo en la era de la automatización*. España. Debate.
- Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2006). *La renta básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona: Paidós-Ibérica.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Estados Unidos: Harvard University Press
- Raventós, D. (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*. El Viejo Topo.

- Rendón, J. y Martínez, J. (2008). Renta ciudadana y pobreza en Bogotá. Propuesta para garantizar la superación de la pobreza a la población escolarizada menor de 18 años. *Revista Foro*, N.º 63.
- Rendón, J. (2010). *Renta básica para Colombia: una opción ante la desigualdad*. Bogotá: Viva La Ciudadanía. <http://viva.org.co/caja-virtual/svc0167/Dossier%20texto%206.pdf>
- Rendón, J. (11 de mayo de 2020). Una élite michicata. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/una-elite-michicata/>
- Rendón, J. (13 de abril de 2020). Enfrentar las crisis con decisión y proyectar un nuevo orden socioeconómico. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/enfrentar-las-cri-sis-con-decision-y-pro-yectar-un-nuevo-orden-socioeconomico/>
- Rendón, J. (16 de marzo de 2020). De esta crisis saldremos... más humanos. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/de-esta-cri-sis-saldremos-mas-humanos/>
- Rendón, J. (2016). Rehacer los caminos para otros mundos posibles. *Pensamiento al margen*. (4), 79-103. Primavera-verano 2016. Políticas económicas alternativas al neoliberalismo. ISSN: 2386-6098. <http://www.pensamientoalmargen.com/rehacer-los-caminos/>
- Sandel, M. (2011). *Justicia ¿hacemos lo que debemos?* Bogotá: Debate.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Planeta.
- Sen, A. (2010). *La idea de la Justicia*. Colombia: Taurus.
- Sin Permiso (2013). *Renta Básica Ciudadana*. Barcelona. <https://www.sinpermiso.info/sites/default/files/rbusp.pdf>
- Suplicy, E. (2002). De la renta mínima a la renta básica en Brasil. La reciente evolución de un instrumento de combate a la pobreza y a la desigualdad. *Agália*, (71/72). <http://www.nodo50.org/redrentabasica/descargas/RBbrasil.Suplicy.pdf>
- Suplicy, E. (2008). *Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento*. Brasilia: Senado Federal.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Madrid: Debate, Penguin Random House.
- Van der Veen, R., Groot, L., y Lo Vuolo R. (2002). *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Colección Políticas Públicas. Ciepp/Miño y Dávila/Red Renta Básica.

- Van Parijs, P. (2002). *La renta básica: ¿por qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur?* Universidad de Lovaina.
- Vanderborgh, Y., y Van Parijs, P. (2006). *La renta básica*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Yanes, P. (2008). *La pensión ciudadana universal en la ciudad de México: oportunidad para abrir el debate en torno a la renta básica*. <http://www.ingresociudadano.org/13-Pablo%20Yanes.pdf>

Hacia el horizonte de una renta básica universal

*Jorge Iván González*¹
*y Jorge Coronel*²
Investigadores Corporación Sur

1. Doctor en economía de la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica. Magíster en economía de la Universidad de los Andes y filósofo de la Universidad Javeriana. Profesor de las universidades Nacional y Externado, entre otras y miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Miembro de la Corporación Sur. Correo electrónico: jorgeivangonzalez29@gmail.com

2. Magíster en economía de la Universidad Nacional. Especialista en finanzas públicas y economista industrial de la Universidad de Medellín. Profesor e investigador. Ex asesor externo en gobernabilidad del Departamento Nacional de Planeación y ex coordinador del Observatorio Regional del Mercado de Trabajo de Antioquia. Columnista del Diario Portafolio y colaborador de agencias de prensa. Correo electrónico: jcoronel2003@yahoo.es

El «capitalismo de ingreso básico», como lo define Van Parijs, es un nuevo tipo de sociedad. No es una prolongación del Estado de bienestar. Es un nivel superior. Es *capitalismo* porque acepta la validación del mercado. Esta sociedad de mercado es de *ingreso básico* porque permite el ejercicio de la libertad. Pero para lograr tal propósito, el ingreso debe cumplir condiciones exigentes como la incondicionalidad, la universalización, la permanencia. Y el monto transferido debe ser suficiente para el ejercicio de la libertad. Los subsidios que ofrece el Estado del bienestar no se enmarcan en el contexto de la *libertad real para todos*. Entre otras razones, porque están condicionados.

Las transferencias de emergencia que se han popularizado durante la pandemia no se pueden asimilar al ingreso básico incondicional. De manera muy hábil los gobiernos se han apropiado del lenguaje y de los principios de la renta básica. Pero esta actitud oportunista no es intrínsecamente negativa. Puede verse como el reconocimiento implícito de la necesidad de garantizar las mínimas condiciones de vida para el conjunto de la población. Y este comienzo es positivo. Importa, sobre

todo, no perder el horizonte de largo plazo. Las actuales transferencias provisionales deben ser miradas como una prefiguración de un nuevo tipo de sociedad.

Los países de América Latina deben buscar el camino para irse acercando al ingreso básico, sin que deban pasar por el Estado del bienestar. Esta etapa ya no es posible. Un capitalismo incluyente obliga a realizar transformaciones fundamentales en tres frentes: la reducción de la desigualdad, la menor dependencia de hidrocarburos, y el crecimiento verde. Y si América Latina avanza en esta dirección, se irán creando las condiciones apropiadas para lograr la renta básica. La cultura tributaria y la legitimidad de los gobiernos son condiciones necesarias para que las transferencias se reflejen en mejores condiciones de vida.

Hacia la renta básica universal, incondicional y permanente

No debe haber parásitos en el paraíso. Senador Yee, Hawaii

Aquellos que deseen surfear todo el día en Malibú, se tienen que financiar con recursos propios, y no deben recibir dineros públicos. Rawls 1988, p. 257.

En opinión de Van Parijs (1991) los parásitos sí tienen derecho a disfrutar del paraíso, y los surfistas sí deben ser financiados con recursos públicos. De manera taxativa le responde al senador Yee, de Hawaii y a Rawls: la *libertad real* exige que las transferencias sean incondicionales.³

3. El título de la versión en inglés de *Libertad real para todos* (Van Parijs, 1995) es *Real Freedom for All*. El término *freedom* se refiere

El camino hacia la renta básica universal (RBU) se puede analizar desde perspectivas diversas. A continuación, se hace un recuento de la diversidad de aproximaciones. Posteriormente, se examinan sus características, y se discute el tipo de Estado que posibilitaría la aplicación de una RBU.

Heterogeneidad de mecanismos

De manera intuitiva, la preocupación por garantizar que las personas tengan unas condiciones de vida mínimamente aceptables, ha llevado a proponer alternativas de política con calificativos muy diversos: ingreso básico de subsistencia (IBS), ingreso básico garantizado (IBG)⁴, mínimo vital (MV) (ENS, 2020), piso de protección social (PPS) (OIT, 2011), salario mínimo constitucional (SMC) (Ramírez y Nina, 2020), renta básica (RB) (Rodríguez et al., 2020) renta básica extraordinaria o de emergencia (RBE) (Garay y Espitia, 2020; Congreso de la República, 2020), renta básica garantizada (RBE) (Reyes, 2020), ingreso solidario (IS)⁵, Bogotá Solidaria (BS)⁶, renta vida (RV) (Cámara de Representantes, 2020), ingreso ciudadano (IC), renta básica de ciudadanía (RBC) (Bertomeu y Raventós, 2006; Rendón y González,

a la libertad de agencia. Es la posibilidad de llevar a cabo el tipo de vida que la persona considera valiosa. En cambio, *liberty* es una categoría relacionada con la libertad formal. En el puerto de New York la *statue of liberty* anuncia la entrada al país de la libertad formal. La *liberty* no es garantía intrínseca de *freedom*.

4. En Estados Unidos ha ido ganando relevancia el *us Basic Income Guarantee*. (Clark, 2004); Cede (2020); Faria (2004); Hernández (2002); Lewis y Farberman (2004).

5. Es el programa del Gobierno nacional.

6. Es el programa de la Alcaldía de Bogotá.

2011; Rendón et al., 2007; Suplicy, 2002), renta básica universal (RBU) (Durán, 2019; Giraldo, 2003; Lo Vuolo, 2005; Medina, 2010, 2014), ingreso básico incondicional (IBI) (Van Parijs, 1991, 1992a, 1992b, 1995), o ingreso básico universal (IBU) (Cepal, 2020; González y Sarmiento, 2003, 2004).

En todos los casos se trata de recursos monetarios. Desde el punto de vista normativo se pueden establecer dos niveles. El primero, más básico, incluye IBS, RB, RBE, RBG, MV, PPS, RV, SMC, IS y BS. El segundo, más elevado, comprende IBG, RBC, IC, RBU, IBI, IBU.

Al interior de cada uno de los niveles las diferencias no son tan relevantes. Y por eso se supone que son más o menos similares (\approx). Se destacan cuatro nociones RBU, IBI, IBU, IBG, que remiten a una misma idea. En el texto suponemos que entre estas cuatro nociones no hay diferencia, y que son intercambiables, así que $RBU \equiv IBI \equiv IBU \equiv IBG$.

Las taxonomías siempre son discutibles, pero independientemente de su validez intrínseca, ayudan a darle orden a las discusiones. En términos de jerarquía, y desde el punto de vista normativo, el *nivel 2* es superior al *nivel 1* ($nivel\ 1 < nivel\ 2$) Las categorías del nivel 2 se acercan, de una u otra manera, al ingreso que es deseable por razones éticas y que, además, es factible desde el punto de vista económico.

La desigualdad «<» no es cuantitativa sino normativa. Y el punto de referencia final sería la posibilidad del ejercicio de la libertad (Van Parijs, 1995), que se logra cuando el ingreso básico cumple con las condiciones definidas en el nivel 2.

Tabla 1*Niveles de RBU.*

Nivel 1	Nivel 2
Focalizado, condicional, transitorio, necesidades básicas	Universal, incondicional, permanente, capacidades
IBS \approx RB \approx RBE \approx RBG \approx MV \approx PPS \approx RV \approx SMC \approx ISBS	(RBU \equiv IBI \equiv IBU \equiv IBG) \approx RBC \approx IC

La separación entre los dos niveles puede ser radical, o reflejar una situación de continuidad. Por ejemplo, entre el IS, que actualmente distribuye el Gobierno colombiano, y la RBU la diferencia es abismal. En sentido estricto no se podrían comparar. Podría haber continuidad con la RBU en propuestas como la RV, que se vincula directamente al Estado social de derecho y a la dignidad humana. Las fuentes constitucionales también alimentan el enfoque de SMC. En las formulaciones de la Constitución del 91 hay planteamientos que corresponderían a las ideas del nivel 2 (Uribe, 2001). También habría continuidad entre la RBE y la RBU.

Estos días, a propósito de la pandemia, se observa un afán de los gobiernos por asimilar algunas modalidades del nivel 1 a la RBU. Hay una apropiación indebida del término. En medio de la urgencia por ofrecer transferencias inmediatas —y dado el renacimiento que ha tenido la RBU—, se ha creado un ambiente propicio para que abunden denominaciones ambiguas, que no tienen un significado claro. Las categorías responden más a las intuiciones que a definiciones sistemáticas.

Los niveles 1 y 2 (tabla 1) están en armonía con las economías de mercado. Se trata, entonces, de

alternativas de carácter liberal, y no pretenden ir en contra de la capacidad de asignación de los recursos que tiene el mercado y, mucho menos, exigen propiedad colectiva de los medios de producción. Por tanto, se está lejos de opciones socialistas o comunistas. El segundo nivel postula intervenciones públicas y formas de regulación superiores a las del primer nivel.

La especificidad de cada nivel depende de cuatro dimensiones. La primera se refiere a la *focalización-universalización*. La segunda está relacionada con la *condicionalidad*. La tercera con la *duración* del beneficio. Y la cuarta con el *monto* de la transferencia.

Focalización o universalización

En el primer nivel, la selección del beneficiario se hace de manera focalizada en función de características como la pobreza y la vulnerabilidad. En las modalidades de ingreso básico —que se están utilizando en Colombia y en América Latina— se le da prioridad a la focalización. Los criterios de escogencia son muy diversos entre países. El beneficio le puede llegar a la persona, al hogar, o al conjunto de la población (según razones étnicas o geográficas).

Los argumentos que justifican la focalización son de tres tipos. Primero, la atención prioritaria a los más vulnerables. Es una expresión del *maximin* rawlsiano (Rawls, 1971). Segundo, la restricción de recursos públicos. No hay plata para todos. Tercero, la eficiencia en la asignación del gasto, expresada en la reducción de los errores de inclusión (incluir a quienes no deberían estar) y exclusión (no incluir a quienes sí tendría que estar).

En el nivel 2, la atención es universal y está dirigida a cada persona, sin discriminar entre beneficiarios.

Todas las personas reciben el ingreso básico. En la perspectiva de Van Parijs, los recursos deben llegar al individuo, y no al hogar.

En Colombia, además de las transferencias existentes, como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, a raíz de la pandemia se han puesto en funcionamiento programas como Ingreso Solidario y Bogotá Solidaria. Y se han realizado transferencias adicionales con la pretensión de «devolver» el IVA. Para tener acceso a estos recursos la persona tiene que ser calificada como pobre o vulnerable.

La selección de los beneficiarios se realiza, sobre todo, a través de las encuestas directas. Además de los formularios específicos, relacionados con cada programa, el instrumento más importante ha sido el Sisbén. En sus distintas versiones, se ha buscado que el Sisbén ofrezca una información más comprehensiva que el ingreso⁷. En el futuro, el instrumento más adecuado para la focalización debería ser *declaración de renta universal*, que permite diferenciar a los hogares que necesitan subsidios.

La pandemia ha puesto en evidencia la urgencia de integrar los sistemas de información, buscando conjugar los registros administrativos con las encuestas. Desde el punto de vista operativo ha sido un reto enorme la conversión de esta información en un giro a través del sistema financiero.

7. Sobre las características del Sisbén, ver: Angulo et al. (2008); Cortés y Gamboa (1999); Cortés et al. (1999a, 1999b, 1999c); DNP (2016); Gamboa et al. (2000); Sarmiento (1997); Sarmiento et al. (1999); Vélez et al. (1998, 1999).

Condicionalidad

La segunda dimensión tiene que ver con la condicionalidad. En el nivel 1, algunas de las transferencias focalizadas son condicionadas. Otras no. En el nivel 2 no debe existir ningún tipo de condicionamiento. Se le transfiere a los *parásitos* y a los *surfistas*, sin obligarlos a cambiar sus preferencias.

Duración

Las transferencias del nivel 1 tienen una duración limitada. Por ejemplo, «mientras pasa la pandemia», «mientras el joven estudia», «mientras encuentra empleo», etc. En el nivel 2 las transferencias son permanentes. Y, de manera indirecta, ello implica solidaridad intergeneracional. El ciclo no se rompe. Los hijos, los nietos, y todos los descendientes gozarán de la renta básica. Harvey (1973) destaca la equidad intergeneracional. Para él, la sociedad es «un grupo de seres humanos que comparten un sistema autosuficiente de acción capaz de existir *más allá de la duración de la vida del individuo*, siendo reclutado el grupo, al menos en parte, por la reproducción sexual de sus miembros» (p. 206, énfasis añadido).⁸

Ampliación de las capacidades

En el nivel 1, el monto de la transferencia busca responder a necesidades inmediatas. En el nivel 2 debe

8. Este imaginario pone en tela de juicio el drama del *ascensor roto* de la movilidad social. De acuerdo con la OECD (2018), en Colombia se requieren 11 generaciones para que una persona pobre pueda alcanzar el ingreso promedio. La peor situación entre los países de la OCDE. La movilidad social es muy débil (Montenegro y Meléndez, 2014). Además, y desde una perspectiva global, Garay (2018) muestra que la educación no es suficiente para garantizar la movilidad social.

ser suficiente para ampliar las capacidades, de tal manera que se permita un cierto ejercicio de la libertad⁹. Y esta relación entre capacidades y libertades va más allá de la satisfacción de las necesidades básicas (Sen, 1985, p. 8). Se debe buscar que la renta básica alcance un nivel que se juzgue razonable. Puesto que la relación entre el ingreso y la felicidad no es lineal, el monto de la renta básica debe tener un límite superior.

Siempre habrá discusión sobre el significado de las *necesidades básicas*. El Estado tiene que recurrir a definiciones, más o menos arbitrarias, que logren superar las dificultades generadas por las diferencias entre personas de «gustos baratos» y las de «gustos caros» (Edgeworth, 1879).

Por ahora, y para no aplazar decisiones que son urgentes, Garay y Espitia (2020) proponen aceptar el salario mínimo como criterio suficiente para definir el monto de la transferencia. Y frente a este parámetro, los subsidios actuales son muy reducidos. La Cepal (2020) afirma que el punto de referencia sea la *línea de pobreza* (extrema y monetaria).¹⁰ La ENS (2020) propone un mínimo equivalente a medio salario mínimo mensual.¹¹

9. Sin establecer una relación directa entre la estabilidad del consumo y la libertad, Friedman (1955) y Modigliani (1986), proponen las nociones de ingreso *permanente* y de *riqueza*. Friedman considera que es más apropiado el *subsidio a la demanda*, que el *subsidio a la oferta*. Y justifica esta opción por razones de eficiencia y equidad. Los subsidios a la oferta pueden generar comportamientos burocráticos, que el Estado no debería financiar.

10. Y entre los escenarios alternativos, se juzga conveniente que la transferencia se mantenga durante seis meses.

11. Es decir, \$438 902 mensuales para los hogares de los estratos 1, 2 y 3. El costo total sería de \$8,8 billones al mes. Con una

Existe cierto consenso en que aún las soluciones del nivel 2 son financiables. Obviamente, ello implica ir avanzando de manera progresiva hacia un nuevo tipo de Estado. Y las cuentas que se han realizado para Colombia indican qué modalidades razonablemente buenas del nivel 1 se pueden financiar. Algunas de manera permanente, y otras de forma temporal. La organización de los subsidios actuales y la ampliación de políticas expansivas y distributivas ofrecen márgenes de maniobra significativos.¹² De todas maneras, la renta básica no se debe concebir como un mecanismo que sustituya los logros que se han adquirido en el campo de la seguridad social.

En los últimos informes, la Cepal llama la atención sobre la necesidad de reducir la concentración del ingreso y de la riqueza.¹³ Los impuestos progresivos son una forma privilegiada de financiación, pero no es la única. Se han buscado otros caminos. A nivel internacional, por ejemplo, ha ido ganando espacio el apoyo al impuesto Tobin aplicado a todas las transacciones financieras (González, 2002). Desde una mirada libertaria, los impuestos a las herencias son una pieza central de la equidad intergeneracional (Mill, 1885).¹⁴

mirada un poco más amplia, hacia allá apunta el estudio de Ramírez y Nina (2020).

12. Garay y Espitia (2020) describen las posibilidades de financiación en Colombia de una *renta básica extraordinaria*.

13. Los senadores que presentaron el proyecto de ley de la RBE, también han propuesto una reforma tributaria con criterios tarifarios claramente progresivos: impuestos al patrimonio, a los dividendos, a la renta, y disminución de las exenciones a las empresas.

14. Ver, además, Oxfam (2016), Therborn (2018).

Marx, Mill y los estados de bienestar

El siglo XIX, como bien lo dice el título del libro de Nasar (2011), fue un momento intenso de *La gran búsqueda*. Por aquellos días Marx (1875)¹⁵ y Mill (1885) proponían dos modelos de sociedad: uno basado en la propiedad colectiva de los medios de producción y otro anclado en la propiedad privada, pero con claras exigencias distributivas.

Estos modelos de sociedad tienen su expresión en dos ideales éticos. Por el lado de Marx, se expresa en aquel principio: «cada uno de acuerdo con sus capacidades, y a cada uno según sus necesidades.»¹⁶ En el tránsito hacia este ideal comunista, Marx suponía que el proceso de industrialización llevaría a una creciente polarización entre capitalistas y proletarios.

Y, por su parte, Mill (1885, p. 29), en *Los principios*, propone como ideal el desarrollo como libertad. En sus palabras, «algunas veces un pueblo se libera porque antes se había enriquecido, o se enriquece porque antes de había liberado». Esta causalidad circular es retomada por Sen (1999), en *Desarrollo como libertad*.

15. Ver, además, Marx y Engels (1848).

16. «En la fase superior de la sociedad comunista —después de que se haya superado el sometimiento del individuo a la división del trabajo, y se haya desvanecido la antítesis entre el trabajo mental y físico—, el trabajo no será solamente un medio de vida, sino la prioridad de la vida. Las fuerzas productivas irán a la par con el desarrollo de los individuos, y fluirán de manera abundante los mecanismos para compartir la riqueza. Solamente en este momento se superará el horizonte estrecho de los derechos burgueses, y la sociedad entera podrá anunciar su nuevo mensaje: cada uno de acuerdo con sus capacidades, y a cada uno según sus necesidades» (Marx, 1875, p. 12).

En la primera mitad del siglo xx, las ideas de Marx y Mill perdieron su alcance inicial. Por un lado, el estalinismo impuso la dictadura del proletariado como un paso necesario para alcanzar el ideal comunista. Y desde la perspectiva liberal se cayó en el extremo de que las virtudes del mercado se volvieran absolutas. En su afán por criticar las dictaduras, Hayek (1944, 1952) y Mises (1949) pusieron el énfasis en las capacidades endógenas de la *catalaxia*, y en la posibilidad autocorrectiva del mercado. Se opusieron a la planificación porque, en su opinión, cualquier forma de dirección de la economía siembra la semilla del totalitarismo.

Esta polarización entre el Estado y el mercado cambió de manera sustantiva en la segunda mitad del siglo xx. La conjunción de la lógica fordista y del Estado de bienestar llevó a una configuración de sociedades de mercado con alta intervención de lo público. Las economías del norte de Europa han logrado combinar los procesos de mercado con un gasto público elevado, que ha llegado a ser el 60 % del PIB. Por el lado de las sociedades que buscan el comunismo, también se observan modificaciones sustanciales, y se han ido consolidando diversas formas de mercado.

Estas interacciones entre el mercado y el Estado, no eran imaginadas por Marx, ni por Hayek. Para Marx era impensable una clase media fortalecida, como la que consolidó el Estado del bienestar. Y Hayek no concebía una sociedad en la que convivieran altos grados de intervención pública, con espacios razonables de ejercicio de la democracia. En las discusiones del Mont Pèlerin, Mises y Hayek expresaban su profunda desconfianza frente a la intervención del Estado. El punto

de partida de su argumentación estaba muy marcado por la presencia de los totalitarismos. Para ellos era evidente que más Estado implica menos libertad individual. Esta perspectiva analítica no permite concebir un enorme aparato estatal, como el noruego, o el alemán, que sea compatible con la democracia liberal.

Este capitalismo, en el que conviven lógicas de mercado con fuertes intervenciones del Estado, crea las condiciones propicias para el *ingreso básico universal* (IBU). Por esta razón, dice Van Parijs (1992b), no es necesario pasar por la dictadura del proletariado. El capitalismo puede ofrecer las condiciones necesarias para la instauración del IBU.

El capitalismo de ingreso básico es... el régimen socioeconómico en el que los medios de producción son de propiedad privada y en el que cada ciudadano recibe, además de los ingresos derivados de su participación en los mercados de capital o de trabajo, un ingreso significativo e incondicional (Van Parijs 1992b, p. 465, énfasis añadido).

Esta vía capitalista permite entender el desarrollo como libertad —en la lógica de Mill y Sen— y puede ser un paso hacia el ideal comunista formulado por Marx (1875) en su *Crítica al programa de Gotha*. El IBU acaricia el ideal comunista, buscando que cada uno le aporte a la sociedad de acuerdo con sus capacidades, y reciba según sus necesidades.

El capitalismo de ingreso básico va más allá del Estado del bienestar. No se trata de mejorar sus beneficios, sino de superarlo. Por ejemplo, el Estado de bienestar no ofrece un ingreso *significativo e incondicional*. En este contexto, *significativo* quiere decir

suficiente para el ejercicio de la libertad. Así que el monto del IBU tendría que ser mayor que un ingreso de subsistencia, o que el valor de una línea de pobreza, o un salario mínimo.

Y en cuanto a la condicionalidad, el mejor ejemplo es el subsidio al desempleo, que es uno de los íconos del Estado del bienestar. El beneficiario debe cumplir con algunas exigencias. A veces, se les obliga a presentarse todos los días, a distinta hora, en la oficina que administra la seguridad social. También se le pide que asista a capacitaciones, que participe en los procesos de selección que hacen las empresas para cubrir vacantes, etc. En síntesis, la persona no es libre para llevar el tipo de vida que considera valioso. Aun, en contra de su voluntad, se la obliga a trabajar cuando se presenten las oportunidades laborales.

La consolidación de los estados de bienestar ha pasado por diversos momentos. Las modalidades son diversas, y mezclan elementos de Bismarck (1815-1898), Beveridge (1879-1963) y Paine (1737-1809).¹⁷ En la segunda mitad del siglo xx, los estados de bienestar estaban anclados en la relación salarial y en el empleo formal. En este contexto, los movimientos sindicales se consolidaron. Ahora, cuando las relaciones laborales se han flexibilizado, se requiere otro tipo de seguridad social. El *capitalismo de ingreso básico* obliga a plantear alternativas que van *más allá de la sociedad salarial* (Giraldo, 2003).

América Latina no pasó por el Estado del bienestar. Así que la propuesta de *renta básica universal* (RBU)

17. La descripción de esta evolución la desarrolla Van Parijs (1994).

obliga a realizar procesos de transición diferentes a los de Europa. Es necesario examinar el diseño de mecanismos que permitan pasar de sociedades donde prima la informalidad, y que nunca consolidaron la relación salarial, ni el Estado del bienestar, hacia un *capitalismo de ingreso básico*. El reto de América Latina, en palabras de Jessop (2017), consistiría en la búsqueda de una eficiencia estatal que dependa de sus vínculos con las dinámicas que operan más allá de la formalidad, y que actúan como «multiplicadores de fuerza».

En busca de alternativas, es indispensable que Colombia aumente el tamaño del Estado, que es raquí-tico. El gasto público continúa siendo muy bajo (19 % del PIB), mientras que el promedio de América Latina es del 24 %, y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Ocde) supera el 50 %. Las lógicas de austeridad y el sometimiento a la regla fiscal no permiten avanzar hacia una modalidad de sociedad más incluyente.

La desigualdad y la renta básica universal

Dice Plutarco, en un pasaje de sus obras, que encuentra menos diferencia entre dos animales que entre un hombre y otro hombre; y para sentar este aserto habla sólo de la capacidad del alma y de sus cualidades internas
Montaigne, 1580

La preocupación de Montaigne por la desigualdad retoma un debate secular. La pregunta normativa sobre el tipo sociedad deseable siempre estará presente. Las condiciones de cada momento van reinterpretando

el significado de la igualdad. Esta dimensión valorativa está inscrita en lo más profundo del tejido social. La concepción de la igualdad racial en los Estados Unidos cambió. Antes de las manifestaciones negras de los años sesenta, se decía «iguales pero separados». Después de Luther King, la mirada ha sido muy distinta.

Cualquier discusión sobre la desigualdad implica penetrar en la organización social y política. Y, entonces, es inevitable comprender la naturaleza política del debate. En las reflexiones sobre la RBU los aspectos relacionados con la *desigualdad* aparecen de manera indirecta de dos maneras. La primera tiene que ver con las modalidades de financiación. Y, la otra, con el nivel de aversión a la desigualdad.

Sin duda, en el análisis de la RBU es necesario hacer explícita, de alguna forma, la pregunta por la desigualdad. Y el asunto es relevante cuando se examina el origen de los recursos a través del sistema tributario, o se escogen los beneficiarios en las modalidades focalizadas. Eventualmente, la RBU podría contribuir a reducir la desigualdad. A partir de un cierto nivel, que depende de las características de cada sociedad, la desigualdad económica puede entorpecer la libertad política. Y, en palabras de Oxfam (2109, p. 14), puede «envenenar» el clima político. El sistema tributario es el principal instrumento para mejorar la distribución (Garay y Espitia, 2019).

Y el otro aspecto relacionado con la desigualdad es la percepción que tienen las personas sobre el nivel que se considera aceptable. Las sociedades suelen ser poco aversas a la desigualdad (Piketty, 2019).

Las desigualdades se observan a diferentes niveles: personas, hogares, ciudades¹⁸, regiones y países¹⁹. Nunca se puede dejar de lado la dimensión espacial. En cualquier ejercicio analítico subyace la pregunta por la ¿igualdad de qué? (Sen, 1979).

El papel que tienen las ciudades en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas se ha ido haciendo más evidente. Por el lado de ONU-Habitat, López y Carrera (2014) han puesto en evidencia el margen de maniobra que tienen las ciudades. Al comparar los resultados sociales y económicos de 284 ciudades de 18 países de América Latina, los autores muestran que, aún al interior de un mismo país, los logros de las ciudades son muy diferentes.²⁰

Piketty (1997) señala que la «derecha» asume que las fuerzas del mercado, la iniciativa individual y el crecimiento de la productividad, pueden elevar los niveles de ingreso y las condiciones de vida. En las últimas tres décadas la discusión sobre la desigualdad y el enfoque de la política social ha privilegiado las potencialidades del mercado, minimizando la relevancia de lo público. Esta excesiva confianza en el mercado ha sido,

18. A nivel de las ciudades, la segregación socioeconómica en el espacio es una de las manifestaciones de la desigualdad (Rear- don y O'Sullivan, 2004; Massey y Denton 1988; Cepal 2014).

19. «... de un lado, un puñado de países dominantes y explotadores y del otro un grupo muy numeroso de países dominados y explotados» (Sweezy, 1979, p. 17).

20. Desde miradas muy distintas, Sassen (1991) y Jacobs (1961) muestran que, tanto la *ciudad global* (Londres, Tokyo y New York) —Sassen—, como el barrio y las vecindades —Jacobs—, tienen dinámicas endógenas, que son muy autónomas frente a los gobiernos nacionales.

en buena parte, la causa de la desigualdad. Y la corrección de estos desequilibrios tienen que estar en cabeza del Estado (Stiglitz, 2012).

De todas maneras, siempre se presenta un conflicto entre eficiencia y equidad. Las asignaciones de mercado que son óptimo-paretianas, no necesariamente llevan a una mejor distribución del ingreso. En opinión de Arrow (1972), el mercado no resuelve numerosos problemas.²¹ Entre ellos, la pobreza y la desigualdad.

Y, por el otro lado, la «izquierda» invoca una mayor intervención del Estado, porque considera que los mecanismos de mercado son los causantes de las brechas sociales y, por ende, de la desigualdad. Por eso defienden las luchas sociales y políticas como las vías de acción legítima, y de mayor eficacia para alcanzar mejores mecanismos redistributivos. Sin el movimiento social es imposible avanzar hacia el *capitalismo de ingreso básico*.

La pandemia puso en evidencia la fragilidad estructural de numerosas economías. Las personas vulnerables han sido especialmente afectadas. Y, entre los trabajadores, los más perjudicados han sido los cuenta propia.

La corrupción tiene relación con la desigualdad. De manera más general, la *captura* del Estado (Garay y Salcedo, 2012),²² acentúa la desigualdad (Oxfam 2014,

21. Las limitaciones del mercado las reconoció el propio Smith (1759). Cuando el sistema de precios no resuelve los problemas, se tiene que recurrir al sentimiento moral, sobre todo al de la *simpatía*, que consiste en colocarse en los zapatos de los demás.

22. Los autores hacen la diferencia entre la *captura del Estado* y la *captura avanzada del Estado*. La primera modula las instituciones y las normas a su favor. Y la segunda se caracteriza porque los grupos ilegales buscan influir, tanto en los procesos públicos, como

2019, 2020). De forma radical, Oxfam denuncia el «secuestro» que las élites han hecho del Estado. La captura del Estado puede llevar a extremos. Incluso a la violencia. Quienes se han aprovechado de su riqueza y del poder para lograr que las leyes sean a su favor, no están dispuestos a renunciar a sus privilegios. Y para defenderlos están dispuestos a intimidar, a mentir y, si es necesario, a matar.²³

Cuando hay corrupción y captura del Estado, los recursos destinados a la renta básica se pueden despilfarrar. La institucionalidad y la logística alrededor de la RBU no es una tarea sencilla. Si la renta básica es permanente, no se verá afectada por los ciclos políticos. El examen de las posibilidades de la RBU tiene que contemplar, además de la financiación, los asuntos políticos y, dentro de éstos, los fenómenos de corrupción y captura. La RBU puede cumplir su tarea si el mercado favorece la competencia, y si no hay cartelización ni monopolios.

Reflexión final

La RBU es una de las expresiones del ideal de una sociedad buena. Es posible alcanzarlo en economías de mercado, siempre y cuando el Estado cumpla sus funciones distributivas. Para ir consolidando la renta básica es indispensable modificar la institucionalidad pública y evitar la captura del Estado.

En estos meses de pandemia, se han hecho evidentes las debilidades de la seguridad social, así que es

en los legislativos y electorales, con el objetivo de extraer beneficios particulares. Pueden completar el soborno por la violencia.

23. En Colombia siguen aumentando las masacres.

la oportunidad para pensar en alternativas de largo plazo. Las soluciones coyunturales que han ido encontrando los gobiernos para responder a la crisis, son una prefiguración de lo que podría ser un *capitalismo de ingreso básico*. Estas medidas se deben potenciar e ir institucionalizando. Las personas que no cuentan con una renta básica no pueden ejercer su libertad de agencia.

Referencias

- Angulo R., Flórez, C., Espinosa, F., Sánchez, L. (2008). *Diseño del índice Sisbén en su tercera versión (Sisbén III)*. Bogotá: DNP, n/a.
- Arrow, K. (1972). El equilibrio económico general: propósito, técnicas analíticas, elección colectiva, *lectura nobel*. En *Los premios nobel de Economía 1969-1977* (pp. 155-187). México. Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Bertomeu M., y Raventós D. (2006). *El derecho de existencia y la renta básica de ciudadanía: una justificación republicana*. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Ciencia, Feder.
- Bertomeu, M. y Raventós, D. (2005). *La renta básica de ciudadanía como derecho de existencia: vivir sin permiso de otros*. Buenos Aires: Amnistía Internacional de Argentina, n/a.
- Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Cede). (13 de julio de 2020). Ingreso básico garantizado (IBG): ¿es el momento ideal de implementarlo?, *Nota Macroeconómica*, N.º 22, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Clark, C. (2004). Ending Poverty in America: The First Step, us Basic Income Guarantee, *Usbig Discussion Paper*, N.º 80. Washington:n/a.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (Cepal). (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (Covid19)*. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (Cepal). (2020). *El Desafío Social en Tiempos del Covid19*. Santiago: Cepal.

- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (Cepal). (2014). *Panorama social de América Latina, 2014*, Santiago: Cepal.
- Congreso de la República, Cámara de Representantes. (2020). *Proyecto de Ley. Por medio del cual se crea la Renta Vida*. Bogotá,.
- Congreso de la República, Senado. (2020). *Proyecto de ley. Por medio del cual se modifica el Decreto Ley 518 de 2020: «por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica», y se crea la Renta Básica de Emergencia*. Bogotá: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2020). *Proyecto de ley. Por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020: «por el cual se crea el impuesto solidario por el Covid19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020»*. Bogotá: Congreso de la República.
- Cortés, D., y Gamboa L. (1999). Una discusión en torno al concepto de bienestar. *Borradores de Investigación, Documentos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Cortés, D., Gamboa L. y González, J. (noviembre de 1999a). icv: hacia una medida de estándar de vida. *Coyuntura Social*, (21), 159-180.
- Cortés, D., Gamboa L. y González, J. (noviembre de 1999b). *An Approximation to the Standard of Living Index: The Colombian Case*. Bogotá: Misión Social, DNP, Universidad del Rosario, n/a.
- Cortés, D., Gamboa L. y González, J. (noviembre de 1999c). *Marco teórico de un indicador tipo Sisbén*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016). *Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén IV)*. Documento Conpes, N.º 3877: Bogotá.
- Durán P. (2019). *La transferencia de ideas que devienen en políticas públicas: la renta básica universal en Brasil, México y Argentina* (Tesis de grado maestría en Gobierno y Políticas Públicas). Universidad Externado, Bogotá.
- Edgeworth F. (1879). The Hedonical Calculus. *Mind* 4(15), 394-408.

- Escuela Nacional Sindical (ENS). (2020). *Mínimo vital y renta básica en tiempo de coronavirus*. Medellín: n/a.
- Faria, P. (2004). Unequal Income is Unequal Citizenship: The Case Against Income Inequality, Basic Income Guarantee, *Us-big Discussion Paper*, N.º 80, Washington, n/a.
- Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. En: Solo R. (Ed.). *Economics and the Public Interest* (pp. 123-144). New Jersey, University Press.
- Gamboa, L., González, J., y Cortés D. (septiembre de 2000). Algunas consideraciones analíticas sobre el estándar de vida. *Revista de Economía del Rosario*, 3(2), pp. 25-44.
- Garay, L. (2018). *(In-) movilidad social y democracia. Algunas perspectivas teóricas, analíticas y empíricas. A propósito de la experiencia de países de la OCDE y de Colombia*. Bogotá: Desde Abajo, Planeta Paz.
- Garay, L. y Espitia, J. (27 de abril de 2020). Renta básica extraordinaria como medida social de emergencia para enfrentar algunos de los impactos de la pandemia del Covid19 en Colombia, *Revista Sur*, 166.
- Garay, L. y Espitia J. (2019). Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial. Bogotá: Desde Abajo.
- Garay, L., y Salcedo E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y estados. Cómo las rentas ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Bogotá: Debate.
- Giraldo, J. (2015). *Política social contemporánea en América Latina. Entre el asistencialismo y el mercado*. Bogotá: Desde Abajo.
- Giraldo, J. (Ed.) (2003). *La renta básica; más allá de la sociedad salarial*. Medellín ENS.
- González, J. (2002). James Tobin (1918-2002). *Economía Institucional*, 4(6), 200-221.
- González J., Sarmiento, A. (2004). *Universal Basic Income and Targeting*. Bogotá: Universidad Nacional, n/a.
- González J., Sarmiento, A. (2003). El ingreso básico universal y la focalización. En Girando, J. (Ed.) *La renta básica; más allá de la sociedad salarial* (pp. 151-184). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Harvey, D. (1973). *Urbanismo y desigualdad social*, Buenos Aires: Siglo XXI.

- Hayek, F. (1952). *The Counter-Revolution of Science. Studies on the Abuse of Reason*. Indianapolis: Liberty Fund, 1979.
- Hayek, F. (1944). *Camino de servidumbre*. Madrid: Unión Editorial, 2006.
- Hernández, D. (2002). *The Selective Approach to Social Policy in Colombia During the 1990's*. Ponencia presentada en el ix International Congress, Basic Income European Network, Geneva: n/a.
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Navarra: Capitán Swing Libros, 2011.
- Jessop B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*, Madrid: Catarata.
- Lewis M., y Farberman, H. (2004). The Cost of Caring: The Impact of Caring for the Elderly Women's Earnings, us Basic Income Guarantee, *Usbig Discussion Paper*, N,º 76, Washington, n/a.
- Lo Vuolo, R. (2005). *La protección social en América Latina: los límites de la revisión ortodoxa y las propuestas alternativas*. Buenos Aires: Ciepp.
- López, E., Carrera J. (Coord.). (2014). *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*. Nairobi: ONU-Habitat, CAF, Avina.
- Marx, K. (1875). *Critique of the Gotha Programme*. Moscow: Progress Publishers, 1970.
- Marx, K. y Engels, F. (1848). *Manifiesto of the Communist Party*. En *Marx/Engels Selected Works* (vol. 1, pp. 98-137). Moscow: Progress.
- Massey, D., y Denton N. (December, 1988). The Dimensions of Residential Segregation. *Social Forces*, 67(2), 281-315.
- Medina, L. (2014). *El fénix rojo: las oportunidades del socialismo*. Madrid: Catarata.
- Medina, L. (2010). *La renta básica: elementos para un debate*. Bogotá: Universidad Externado, n/a.
- Mill, J. (1885). *Principios de Economía Política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Mises L. (1949). *La acción humana. Tratado de economía*, 2 vol., Valencia: Fundación Ignacio Villalonga, 1960.
- Modigliani, F. (junio de 1986). Life Cycle, Individual Thrift, and the Wealth of Nations. Nobel Lecture. *American Economic Review*, (76)3, 297-313.

- Montaigne, M. (1580). *Ensayos escogidos*. En Restrepo, F. (Ed.) (2010). Medellín: Instituto de Filosofía, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Montenegro A., Meléndez M. (Comp.) (2014). *Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, DNP.
- Nasar, S. (2011). *Grand Pursuit. A Story of Economic Genius*, London: Fourth Estate, Kindle, Amazon.
- Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD). (2018). *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. Overview and Main Findings*, París, O.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2011). *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet. Convocado por la OIT con la Colaboración de la OMS, OIT, Ginebra*.
- Oxfam. (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. London: Oxfam.
- Oxfam. (2019). *Public Good or Private Wealth?* London: Oxfam.
- Oxfam. (2016). *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. London: Oxfam.
- Oxfam. (2014). *Gobernar para las elites. Secuestro democrático y desigualdad económica*. London: Oxfam.
- Piketty, T. (2019). *Capital et Idéologie*. Paris: Seuil.
- Piketty, T. (1997). *La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*. Barcelona: Anagrama, 2015.
- Ramírez J., y Nina E. (2020). *Salario mínimo constitucional para Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana, n/a.
- Rawls, J. (1988). The Priority of Right and Ideas of the Good. *Philosophy and Public Affairs*, 17(4), 251-276.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reardon, S., y O'sullivan, D. (December, 2004). Measures of Spatial Segregation. *Sociological Methodology*, 34(1), 121-162.
- Rendón J. y González J. (2011). *Los derechos y la renta de ciudadanía como estrategias para la equidad*. Medellín: Corporación Región, Medellín, Sin Publicar.

- Rendon J., Martínez J., Cardona, C., y Vega, A. (2007). *Renta ciudadana y pobreza en Bogotá: propuesta para garantizar la superación de la pobreza a la población escolarizada menor de 18 años*. Bogotá: Viva la Ciudadanía.
- Reyes, L. (2020). *El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia. Análisis y cálculo de distintas propuestas de renta básica para implementar en Colombia, con el fin de que sirva de insumo para el debate público*, Observatorio Fiscal, Informe N.º 10. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Rodríguez J., Camargo, J., y Cardona, V. (16 de septiembre de 2020). Estimación de una renta básica para Colombia. *Archivos de Economía*, N.º 520, DNP, Bogotá.
- Sarmiento, A. (1997). *El Sisbén en Colombia, una forma concreta de optar por los más pobres*. Bogotá: Misión Social, DNP, n/a.
- Sarmiento A., González, J., Rodríguez, L. (noviembre de 1999). Eficiencia horizontal y eficiencia vertical del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisbén). *Coyuntura Social*, (21), 107-126.
- Sassen, S. (1991). *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. New York: Oxford University Press, 1999.
- Sen, A. (1979). Equality of What? En McMurrin S. (Ed.). (1980), *Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, A. (1759). *The Theory of Moral Sentiments*. New York: Prometheus Books, 2000.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1 % de la población tiene lo que el 99 % necesita*. Madrid: Taurus.
- Suplicy, E. (2002). *Renda de Cidadania. A Saída é Pela Porta*. São Paulo: Cortez Editora, Fundação Perseu Abramo.
- Sweezy, P. (1979). *El capitalismo moderno y otros ensayos* México: Nuestro Tiempo.
- Therborn, G. (2018). *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo*, Madrid: Siglo XXI.
- Uribe, M. (2001). *El debate sobre la justicia distributiva y sus implicaciones sobre la economía del bienestar* (Tesis de maestría en Economía). Bogotá: Universidad Nacional.

- Van Parijs, P. (1995). *Libertad real para todos. ¿Qué puede justificar el capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)?* Barcelona: Paidós.
- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford: Clarendon.
- Van Parijs P. (1994). Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado del bienestar y su superación. En *Contra de la exclusión. La propuesta del ingreso comunitario.* (pp. 55-82) Buenos Aires: Ciepp, Niño y Dávila, 1995,
- Van Parijs, P. (Ed.). (1992a) *Arguing for Basic Income. Ethical Foundations for a Radical Reform.* Londo: Verso.
- Van Parijs, P. (April, 1992b) Basic Income Capitalism, *Ethics*, 102(3), 465-484.
- Van Parijs, P. (1991). Why Surfers Should Be Fed: The Liberal Case for an Unconditional Basic Income. *Philosophy and Public Affairs*, 20,(2), 101-131.
- Vélez, C., Castaño, E., y Deutsch, R. (octubre de 1998). *An Economic Interpretation of Colombia's Sisbén: A Composite Welfare Index Derived from the Optimal Scaling Algorithm*, Washington: n/a.
- Vélez, C., Castaño, E., y Deutsch, R. (noviembre de 1999). Una interpretación económica del Sistema de Focalización de Programas Sociales: el caso del Sisbén en Colombia. *Coyuntura Social*, (21), 127-158.

¿Una vía latinoamericana hacia la renta básica universal?

*Luis Fernando Medina Sierra*¹

1. Doctor en Economía por la Universidad de Stanford e Investigador del Instituto Carlos III-Juan March de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III. Ha sido profesor en las Universidades de Chicago y Virginia, e investiga temas de economía política, teoría de juegos, acción colectiva y conflictos sociales. Es autor de los libros *A Unified Theory of Collective Action and Social Change* (University of Michigan Press, 2007) y *El fénix rojo. Las oportunidades del socialismo* (Los Libros de la Catarata, 2014).

Los ritmos del debate sobre la renta básica universal (RBU) en América Latina se han acelerado de una forma inusitada. En parte, esto tiene que ver, sin duda, con la pandemia de este año, pero se trata de un fenómeno que ya se venía dando desde antes y que va más allá del plano puramente discursivo: más que debates y propuestas de legislación, en América Latina ya hay experiencias de las cuales se puede aprender. ¿A qué se deben esos ímpetus y qué consecuencias pueden tener para el desarrollo posterior de la RBU en la región? Como suele suceder, para abordar estas preguntas conviene echar un vistazo a la historia, ya que allí encontramos algunas claves muy sugestivas. Un buen punto de partida puede ser el lugar de origen de la agenda actual de la RBU: Europa, cuya trayectoria histórica tiene varios rasgos que contrastan con la situación de América Latina y que, por lo, mismo resultan aleccionadores.

En la primera mitad del siglo xx, cuando se sientan las bases del Estado del bienestar en Europa, el continente, especialmente el norte más avanzado, había ya completado su proceso de industrialización en torno a tecnologías que requerían grandes concentraciones

de empleados en una misma empresa. A raíz de varios cambios tecnológicos, esa fuerza laboral se vuelve cada vez más heterogénea desde el punto de vista de las cualificaciones técnicas y educativas. En esas condiciones, las empresas se convierten en fuentes de carreras laborales largas y estables. Así las cosas, los primeros pasos para la creación del Estado del bienestar europeo —pasos que en varias ocasiones se remontan a los años anteriores a la Segunda Guerra—, son resultado de los problemas de mutualización de riesgos a los que se enfrentan estas grandes empresas, en un contexto de creciente actividad sindical.

El resultado fue un entramado institucional cuyo fulcro es el puesto de trabajo. Las mesadas de pensiones, incluso en sistemas de reparto simple, están atadas a la historia salarial del pensionado. Lo mismo ocurre con los seguros de desempleo. Incluso, el sistema de salud pública tiene en varios casos componentes ligados a la empresa. En Alemania, por ejemplo, tanto los sindicatos como las asociaciones de empresarios juegan un papel muy importante en la gestión del sistema de seguros. Además, tanto en Alemania como en Francia una de las fuentes principales de financiación de todo el sistema son los impuestos a la nómina.

Los cimientos políticos de este sistema reflejan en buena medida sus bases económicas. Las democracias europeas de las décadas de la posguerra eran generalmente sistemas de partidos de masas con electorados relativamente estables y con perfiles de clase definidos. Los partidos socialdemócratas tenían una sólida base sindical, mientras que los partidos de centro derecha atraían más a las clases medias y a los pequeños

propietarios. Así las cosas, los procesos de negociación política en torno al Estado del bienestar transcurrían de una manera predecible que servía para preservar su estructura básica.

Con el tiempo, ese sistema se ha ido erosionando de manera notoria por lo que, de un tiempo para acá, buena parte de las batallas políticas que libran los partidos de centro-izquierda son acciones de retaguardia para defender lo que queda en pie. Son varias las razones.

Los cambios tecnológicos han llevado a que muchas de las industrias que eran el pilar del antiguo Estado del bienestar o bien hayan desaparecido o se hayan transformado. En lugar de grandes concentraciones de trabajadores en una misma unidad fabril, muchas de las nuevas empresas más dinámicas funcionan ahora a través de sistemas descentralizados y tercerizados. Así las cosas, la relación salarial es cada vez más tenue. Este mismo proceso ha debilitado las instancias de negociación colectiva a medida que los sindicatos tradicionales han ido perdiendo músculo político. Por lo demás, los partidos políticos han ido perdiendo su identidad de clase y se han vuelto coaliciones bastante volátiles de electores de toda índole.

Como resultado de estos cambios estructurales, el centro de gravedad de la política europea se ha desplazado, alejándose del anterior compromiso con el pleno empleo y la defensa de los derechos laborales. El resultado ha sido una creciente precarización de la mano de obra, lo cual hace que las garantías del antiguo Estado del bienestar lleguen cada vez a menos personas.

En ese contexto, la RBU ha surgido como una propuesta para recuperar parte de las protecciones que se

han ido perdiendo. Pero esas mismas virtudes de la RBU son también fuente de dificultades políticas.

Por ejemplo, la RBU suele generar serias reticencias en el movimiento sindical europeo. Al fin y al cabo, la RBU está concebida para una estructura económica distinta a la que ha servido de base del sindicalismo tradicional. Por otro lado, la RBU no termina de generar el entusiasmo que necesitaría entre sectores calificados que siguen apostando por la movilidad social que promete el nuevo tejido productivo basado en las microempresas tecnológicas y el autoempleo.

La trayectoria histórica de América Latina es muy distinta y, por lo tanto, plantea otros retos y oportunidades para la RBU. En América Latina, los Estados del bienestar siempre han sido comparativamente anémicos, su cobertura mucho más pequeña, y mucho menos ligados a la relación salarial propia de las grandes empresas industriales de la época fordista. La economía informal, con sus acompañantes, tales como la precariedad y la falta de derechos, ha sido siempre mucho más grande que en Europa. A pesar de la rápida urbanización, los países del continente siguen teniendo una significativa población rural que, además, concentra los fenómenos más desoladores de pobreza. Al mismo tiempo, los partidos políticos, que supuestamente serían los interlocutores en estos temas, no han tenido (con la excepción de algunos casos del Cono Sur) la raigambre sindical de sus equivalentes en Europa, y están profundamente penetrados por redes clientelares que han sido históricamente las dispensadoras de servicios del Estado. Por tanto, el debate en América Latina sobre la RBU no es el de cómo preservar un

Estado del bienestar que se ha ido marchitando sino el de cómo utilizar la RBU para construir sobre ella un genuino sistema de garantía de los derechos sociales que históricamente no ha existido.

En el caso de Colombia, a lo anterior, se le suman otras circunstancias específicas. En las últimas tres décadas el país ha atravesado un proceso de reprimarización de la economía como resultado del cual Colombia es ahora un exportador de recursos naturales. Como consecuencia, la economía colombiana se ha vuelto más volátil, experimentando ciclos económicos más pronunciados que los que tuvo durante el siglo xx. Al mismo tiempo, el crecimiento de estas exportaciones ha movilizado grandes masas de capital hacia periferias geográficas de escasa población, pero, al mismo tiempo, aquejadas por niveles de pobreza e incuria estatal alarmantes, aun para los parámetros colombianos. Como lo han demostrado los hechos de los últimos años, el resultado ha sido una mezcla explosiva con altos potenciales de conflicto social violento. Además, no se puede dejar de mencionar el hecho de que se trata de recursos naturales cuya sostenibilidad ambiental de largo plazo deja aún muchas dudas.

Así las cosas, el camino hacia una RBU en Colombia es muy distinto del que se ha seguido en Europa. Las realidades económicas que la RBU debe atender son distintas y distintas son también las coaliciones políticas que la pueden impulsar. Esto plantea dificultades, pero también oportunidades.

La dificultad más notoria es, sin duda, el hecho de que los vacíos existentes en la protección social en Colombia son muchísimo más grandes que en Europa,

por lo que se necesitaría un plan de RBU mucho más ambicioso. Esto es particularmente grave porque, como lo demuestra la experiencia en otras latitudes, las dificultades de implementación de la RBU son muy grandes, incluso en países con una gestión pública de mejor calidad que la de Colombia. Por ejemplo, durante los primeros meses de la pandemia el gobierno español puso en marcha un plan de ingreso mínimo vital (que ya se venía gestando desde antes). Aunque ha habido mejoras en el diseño y ya se empiezan a ver mejores resultados, los primeros meses fueron muy decepcionantes. Al comienzo, el número de casos atendido era casi irrisorio comparado con las necesidades. Si esto ocurre en un país con sistemas de registro bien desarrollados, con declaraciones de renta prácticamente universales, ¿qué se puede esperar en Colombia?

Por otro lado, un riesgo de la RBU siempre ha sido que en la práctica se traduzca en una conversión de los servicios públicos esenciales en una serie de transferencias de ingreso que sirvan para dismantelar las estructuras de, por ejemplo, salud y educación. Este riesgo es tan serio que la misma organización internacional BIEN, lo más parecido que hay en este momento a un grupo de referencia en estos temas, ha tenido que dejar claramente estipulado que se opone a las reducciones en estos servicios. Dejando de lado los buenos propósitos y las declaraciones firmes, no se puede negar que en países donde la salud y la educación se encuentran en un estado de raquitismo crónico, la RBU podría crear el espacio político para darles el golpe de gracia.

Pero, aparte de riesgos, también hay oportunidades. Desde el punto de vista de la viabilidad económica de

la RBU no hay que olvidar que las rentas de los recursos naturales han sido muy útiles como plataforma sobre la cual construir esquemas redistributivos ambiciosos. De hecho, una de las primeras experiencias de RBU, el sistema de transferencias de Alaska, fue concebido como una forma de canalizar los ingresos petroleros de aquel Estado.

La coalición política que podría generarse en torno a la RBU en Colombia sería más amplia, plural y heterogénea, menos vulnerable a las resistencias que la misma idea ha generado en Europa.

Por ejemplo, las organizaciones sindicales en Colombia se han mostrado más abiertas a la RBU (¡este libro es una muestra de ello!). Históricamente, las conquistas del sindicalismo colombiano tuvieron alcances más bien limitados, de modo que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, aquí no existe un «pasado glorioso» de amplios derechos laborales y sociales al cual retornar. Antes bien, está claro que no hay un tejido industrial en Colombia que pueda revertir el proceso de precarización de la mano de obra. La única salida es hacia adelante, es decir, mediante la creación de nuevos sistemas de garantías de ingreso que sean portátiles y flexibles, no atados al puesto de trabajo.

Del mismo modo, dadas las insuficiencias del Estado del bienestar colombiano, son más los sectores que nunca han tenido cobertura digna de tal nombre, como es el caso de la vasta economía informal, y que verían en la RBU la salida definitiva a esta situación.

Si algo dejó claro el proceso de búsqueda de una salida negociada al conflicto armado ha sido la necesidad de darle reconocimiento, voz y garantías sociales

a la población colombiana en zonas rurales y de explotación de recursos naturales. La forma más eficaz y veloz de atender los reclamos de esos segmentos de la población —reclamos que cada vez gozan de más legitimidad—, es precisamente mediante mecanismos rápidos y flexibles como los que caracterizan a la RBU. No hay que olvidar que la RBU no depende de conectar a sus beneficiarios a los mercados de trabajo convencionales, sino que, antes bien, lo que busca es permitirles preservar las estructuras de organización comunitaria que ya tengan, o construir unas nuevas si así lo consideran.

Así, por ejemplo, el enfoque territorial, que jugó un papel tan importante en los Acuerdos de La Habana, apunta a la creación de redes de producción viables que conecten comunidades campesinas e indígenas a través de diferentes formas de producción (p. ej.: cooperativas) que no necesariamente van a generar el tipo de relaciones salariales que rigieron en el pasado. Siendo así, la RBU se presenta como una alternativa para la protección social en estas condiciones inéditas.

En síntesis, si bien, a veces pareciera que la RBU es un «lujo» que los países desarrollados se pueden permitir —dada su historia de Estados del bienestar, bien dotados, pero que está lejos del alcance de países como Colombia—, un análisis detenido permite otra perspectiva. En el caso colombiano, la RBU ofrece la posibilidad de resolver muchos problemas que son cada vez más urgentes y que no se pueden abordar mediante los mecanismos tradicionales. Además, dado el momento político del país, puede generar una base de apoyo amplia y de gran legitimidad, lo cual es

clave para la implementación y desarrollo de cualquier programa de tal magnitud. Lejos de ser una quimera, bien puede ser que la RBU ofrezca esa rara mezcla de pragmatismo y audacia que tanto hace falta en política y que tan bienvenida es cuando aparece.

Renta básica universal: temas normativos y derechos humanos

*Carlos Guarnizo*¹

1. Biólogo con maestría de la Universidad de los Andes, donde es investigador y en el Departamento de Ciencias Biológicas. PhD en Ecología y Evolución.

*Un poder sobre la subsistencia de un hombre
equivale a un poder sobre su voluntad.*

Alexander Hamilton

La desigualdad es un fenómeno muy documentado en los últimos tiempos. Therborn, Stiglitz, Rodrick, Piketty y Krugman, autores de variados lugares con fundamento económico y social, refieren el crecimiento desmesurado y los negativos efectos que tiene sobre la sociedad. La desigualdad económica es una razón para hablar del principio de igualdad desde una perspectiva de principios filosóficos y derechos humanos.

Además, somos diferentes, es decir, tenemos cosmovisiones que dan lugar a comprensiones diferentes del mundo con diferencias que se expresan en términos de género, raza, credos religiosos, tendencias políticas, condiciones económicas, identidades individuales y colectivas. Una razón más para hablar del principio de igualdad.

La desigualdad como privación de condiciones materiales, económicas y sociales es una tara y se traduce en precariedad. La diferencia como diversidad es una virtud, pero si no se protege nos conduce a la discriminación. En atención a ello, en uno y otro caso es pertinente y forzoso invocar el principio de igualdad.

La Corte Constitucional precisa los alcances de estas dos caras del principio de igualdad, las que define como igualdad formal e igualdad material:

Desde sus inicios, esta Corporación ha entendido que el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas. La primera de ellas (inciso 1.º, art. 13 C.N.) se manifiesta a través de la denominada «igualdad formal» según la cual todos los ciudadanos merecen el mismo tratamiento ante la ley y por tanto prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas. Esta definición es un rasgo definitorio de nuestro Estado de Derecho, en el que el carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión.

Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada «igualdad material». Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial —de carácter favorable—, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su

superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.

La desigualdad actúa de forma perniciosa sobre la sociedad. Un país que acusa una brecha notoria en ingresos arrojará de facto condiciones de salud precaria. Wilkinson y Pickett, en su libro *Desigualdad*, en relación con la salud mental, reseñan que el 6 % de los niños en Estados Unidos ha sido diagnosticado con déficit de atención; casi el 10 % de los jóvenes presenta dificultades moderadas o severas en las áreas de las emociones, dificultades para relacionarse con los demás; el Reino Unido gastó en 2005 más 400 millones de libras en antidepresivos.

En Colombia, la *Revista Biomédica* recogiendo una encuesta del Consorcio Internacional de Epidemiología Psiquiátrica, un trabajo integrado de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Harvard University y University of Michigan en 38 países, concluyen que en Colombia la depresión unipolar sería la primera causa general de consulta en el año 2015; luego, el Instituto Nacional de Salud reportó que en 2016 hubo 18 910 casos de intento de suicidio.

Los trastornos mentales en Colombia afectan especialmente a niños, adolescentes y adultos jóvenes, situación que empeora en gran medida el pronóstico, la productividad académica y económica de la población y, en últimas, el capital global, que incluye los factores personales, simbólicos, culturales y relacionales. Estos trastornos se inician entre los 9 y los 23 años. La edad de inicio de otros trastornos, como el de ansiedad de separación en la infancia, el de déficit de

atención, el de conducta, el negativista desafiante, el de ansiedad de separación del adulto y la bulimia nerviosa, se encuentran entre los 8 y 20 años, con un promedio a los 11 años.

La desigualdad también afecta la confianza, las relaciones sociales y la forma en que las sociedades enfrentan sus crisis. Basta comparar cómo tres países abordaron sus tragedias. Colombia se ubica dentro los países con mayor nivel de desigualdad: las tragedias de Armero, el terremoto de Armenia y el reciente accidente de Tasajera, muestran la fuerte disposición al saqueo inmediato por encima de la disposición a la solidaridad; durante la tormenta de Katrina en Estados Unidos los medios mostraban a los ciudadanos rogando ayuda y al ejército armado con orden de disparar para frenar los saqueos; en Japón, un país con bajo coeficiente de desigualdad, ante el terremoto y posterior tsunami de Fukushima, el ejército hizo presencia desarmado y prestó ayuda inmediata a los damnificados, no hubo saqueos. En la base de cada una de estas respuestas también está el nivel de desigualdad.

La relación entre violencia y desigualdad es interactiva. En el fondo del conflicto armado colombiano están las inveteradas y agresivas exclusiones sociales, económicas, culturales; a su turno, éstas refuerzan las dinámicas de guerra. La desesperanza del proceso de paz se explica por la renuencia de los poderes económicos a reducir la desigualdad y el reconocimiento de derechos. Es el aplastamiento de la sociedad por el establecimiento.

Hay un correlato entre seguridad y desigualdad. Recuerdo una madrugada en Estocolmo, después de una

cena con la Ministra de Democracia de Suecia. Eran la una de la mañana, nos despedimos. Para sorpresa nuestra, ella se acercó a una bicicleta que estaba recostada sin seguro a una banca, se recogió la falda y salió por un callejón, solo y oscuro, con una tranquilidad y seguridad que nos desconcertó. Esperábamos que llegara su escolta blindada a recogerla. Es una situación normal en un país que tiene uno de los Gini más bajos del mundo. Es decir, uno de países más igualitarios. Contrasta fuerte con nuestra realidad, donde vemos lo ostentosos que son muchos funcionarios públicos que atropellan a los ciudadanos con sus caravanas en un país de inequidades. La seguridad se soporta en un sistema de protección social. Nosotros tenemos un pie de fuerza igual al de Brasil, nueve veces nuestro tamaño en territorio y cinco veces más poblado que Colombia, y no hay más seguridad. Está probado, la igualdad reduce ostensiblemente la criminalidad.

La fragilidad institucional colombiana se entiende en buena medida por las desigualdades sociales: la perversión del sistema electoral, la debilitada división de poderes, un congreso amancebado con el ejecutivo, la precaria administración de justicia que despide impunidad rampante, la cooptación de los controles fiscales y penales, el desmoronamiento de los partidos políticos, la fugacidad de los discursos políticos, los enclaves autoritarios que nos hacen pensar en una «democratura» —como definen algunos estudiosos a los países con sistemas electorales regulares que, sin embargo, no permiten la construcción de Estado de derecho—.

Por otro lado, ser distintos cada uno de nosotros implica una identidad propia, única; nos hacemos

diferentes a cualquier otro, a todos los demás; juntar todas las diferencias para funcionar como sociedad requiere aceptarnos y reconocernos como iguales; somos individuos con diferencias de raza, religión, costumbres distintas, al mismo tiempo que somos personas iguales. Cada uno es sujeto de derechos y en ese punto el principio de igualdad es fundamental para el pleno ejercicio de la ciudadanía. El ciudadano no es más que un individuo socializado.

A esta altura conviene precisar que he referido el principio de igualdad, más que el derecho a la igualdad. El principio como fuente densa de derechos, como aproximación axiológica, acercarnos al deber ser deseable del derecho.

Tratemos de explicarnos. Los derechos patrimoniales son excluyentes, por ejemplo, la propiedad se predica respecto de una persona con exclusión de todas las demás. Sin acotamiento, este derecho es una fuente de desigualdad material. En el caso colombiano, la alta concentración de la riqueza en las grandes empresas en detrimento de los ingresos de los trabajadores, y la baja tributación de aquellas, es la fuente más dinámica de la desigualdad económica. Esta realidad marca la diferencia entre los que tienen mucho y los que tienen poco, revela la convivencia de la opulencia junto a la miseria. Por tal razón, es necesario y urgente promover mecanismos de reducción de esa contradicción.

Si los derechos económicos, que son derechos de segunda generación, se predicen de los individuos con supresión de los demás, los derechos fundamentales de primera generación se confieren a todos sin distinción alguna. Se otorgan y reconocen a todos y de ahí deriva su carácter de universales.

Desde el fondo de los tiempos la humanidad procura resolver las injusticias. El preámbulo del *Código de Hammurabi*, hace 4.000 años, rezaba:

Entonces Anum y Enlil me designaron a mí, Hammurabi, príncipe piadoso, temeroso de mi dios, para que proclamase en el País el orden justo, para destruir al malvado y al perverso, para evitar que el fuerte oprima al débil, para que, como hace Shamash Señor del Sol, me alce sobre los hombres, ilumine el País y asegure el bienestar de las gentes.

Fue tal su insistencia que más adelante disponía: «cuando Marduk me encargó llevar el orden justo a las gentes y mostrar al País el buen camino, puse en la lengua del País la ley y la justicia y así fomento el bienestar de las gentes».

Aristóteles dedicó un libro entero a la justicia, el *Libro V, de la justicia, ética nicomaquea*, y decía que era parte de la virtud, precisaba que lo injusto es desigual, así pues, lo justo será lo igual. Advertía que es injusto aquel que viola la ley, lo mismo que el codicioso, aunque lo fuera dentro de la ley. Señalaba que había una justicia universal concedida a cada ciudadano; asociaba la equidad con la justicia y lo equitativo con lo justo:

Por lo tanto, lo equitativo es justo, y aún mejor es mejor que cierta especie de lo justo, mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la ley. Y ésta es la naturaleza de lo equitativo: ser una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general.

La igualdad opera, entonces, como corrector de la norma cuando ella es insuficiente. Esto es porque

Aristóteles piensa en la ley como un instrumento que busca organizar y disciplinar la sociedad, pero sobre todo como una vía para alcanzar la vida plena, para ello reclamaba la justicia redistributiva, que no era más que distribución justa de los bienes.

Thomas Hobbes aclaraba que la naturaleza hizo a los hombres iguales en su sentir, incluso el hombre más frágil puede matar al más fuerte con estrategias. La desigualdad fue impuesta por la ley de los hombres, no de la naturaleza, sin embargo, dejaba constancia de que el egoísmo y las pasiones impulsaban a los hombres a promover agresiones que hacen del estado de naturaleza un estado permanente de guerra. Así justificó en los albores de la modernidad la existencia del Estado para la protección de la vida. Si en la naturaleza hay un estado de guerra permanente donde el hombre es un lobo para el hombre, entonces, el Estado adquiere la fuerza suficiente para la regulación social. Atribuía a la igualdad la base de la paz: «La naturaleza ha hecho a los hombres iguales, esa igualdad debe ser reconocida, es necesario para lograr la paz que se consideren como iguales». Así, la vida se protege de embates provocados por terceros y el Estado interviene para que eso no suceda, instaurando la paz a partir del reconocimiento de la igualdad.

Hoy estamos ante un estado de naturaleza distinto al que precedió la modernidad, entiéndase la vida salvaje. El estado de naturaleza actual, el salvajismo de ahora está determinado por el autoritarismo del Estado y la violencia del mercado.

El mercado hoy es una metáfora, no dirigido por la mano invisible que aceptaban Adam Smith y David

Ricardo y que sustentan la teoría del equilibrio económico. Lo cierto es que la economía es hoy por hoy no aquella mano invisible, sino la mano oculta de poder. El mercado es en esencia un entramado de relaciones de poder y su expresión más elevada son los tratados de libre comercio, que lo son en realidad de protección corporativa. Pues bien, es preciso proteger al ciudadano de ese poder.

Si Hobbes pretendía la paz protegiendo la vida de agresiones externas, John Locke fundaba la garantía de vivir en la autonomía del individuo, y esa autonomía se logra a partir de la libertad de trabajar. El trabajo aseguraba el ingreso que nos daría acceso los bienes necesarios para subsistir. Locke, presumía que siempre se podría conseguir trabajo, bien sea en el lugar de residencia o emigrando a nuevos horizontes. Según él, habría tierra suficiente para cultivar o alguien requeriría mis servicios como artesano.

Sin embargo, la actual organización que del trabajo hace el capital, sumado a la revolución tecnológica y la globalización, impiden el cumplimiento del pleno empleo. Además, el capital requiere una legión de desempleados para disciplinar a los trabajadores; así, mediante el miedo éste evita su organización al imponer las condiciones de precariedad. El punto es que, la utopía del trabajo garantizado hoy es un imposible, reina la incertidumbre y el supuesto de Locke es de difícil realización. Se pierde entonces la autonomía que se esperaba lograr a través del trabajo.

Los supuestos sobre los que se edificó la modernidad: la protección respeto de agresiones de terceros y la autonomía del individuo para la realización plena

de sus anhelos, desaparecieron por cuenta del modelo económico. Y es una paradoja, en un momento en que la humanidad ha logrado el mayor desarrollo económico, un mundo donde se tienen los medios financieros y tecnológicos para resolver los más apremiantes problemas sociales, asistimos a la proliferación de la pobreza y las hambrunas, tal como los señalara el secretario general de la Naciones Unidas, Antonio Guterres:

Mientras tanto 2 000 millones de hombres, mujeres y niños sufren sobrepeso u obesidad. La alimentación poco saludable conlleva un enorme riesgo de enfermedad y muerte. Es inaceptable que el hambre esté aumentando en un momento en el que el mundo desperdicia más de 1 000 millones de toneladas de alimentos cada año.

Es evidente un problema de distribución más de que de producción.

Fundamentos normativos internacionales

La comunidad internacional —advirtiendo la realidad inobjetable mediante normas— expresa su preocupación y dispone correctivos. La *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, desde su preámbulo, refiere la urgencia de liberar a los ciudadanos del temor y de la miseria:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado

actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, *liberados del temor y de la miseria*, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.

Ya en las prescripciones propias precisa lo imperioso de satisfacer las necesidades básicas de las personas:

Artículo 25.

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Los gobiernos, en general, procuran atender este mandato mediante la implementación de subsidios a grupos determinados de la población. Con ello no logran erradicar la desigualdad, pero sí controlar a vastos sectores de la sociedad, dado que se permiten beneficiar a unos y afectar a otros.

En Colombia, la academia y otros interesados han cuestionado la política de subsidios, bien por ineficiente, bien por ser focos de corrupción: Un estudio de la Universidad Nacional, por ejemplo, apuntó la deficiencia de subsidios a la salud sin una política que reduzca la desigualdad:

Las medidas para facilitar y hacer más equitativo el acceso a los servicios de salud no se justifican

solo en virtud de la pobreza, sino de la corrección de las inequidades en salud que resultan de otros determinantes que pueden agravar la desigualdad, la marginación y la exclusión. Se propone la adopción de un enfoque amplio del análisis de la pobreza, de la toma de decisiones y de la participación social.

Otro estudio de la Universidad Externado, denominado *Perspectiva crítica del subsidio familiar*, realizado por Luz Mary Cárdenas Herrera, encuentra que algunas cajas de compensación, por razones de rentabilidad, prefieren otorgar créditos de vivienda que microcréditos a los pequeños empresarios:

Las cajas pueden tomar decisiones racionales en la asociación de cajas para cumplir con algunas tareas que el Estado les ha encomendado, dejando de lado otras que por ineficiencia de las normas se pueden no considerar y no dar cumplimiento porque no tienen ningún incentivo ni tampoco sanción.

El Banco Mundial se suma a las críticas; esta vez sobre los subsidios a los servicios públicos: «el esquema de subsidios que aplica Colombia en la prestación de servicios públicos es equivocado. Así lo afirma el Banco Mundial en su más reciente informe sobre la economía colombiana».

Constatada la debilidad de los subsidios orientados a paliar los efectos de la pobreza, los hechos sugieren redirigirnos a la renta básica como alternativa a los problemas de ingreso de la población.

En atención a lo dispuesto por el artículo 25 de la *Declaración de los Derechos Humanos*, las Naciones Unidas

promulgó «Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos». Son los primeros lineamientos de política a nivel mundial centrados específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. En ella, entre muchas formulaciones, insta a los Estados a promover la reducción de la pobreza: «los Estados deben elaborar y aprobar una estrategia de reducción de la pobreza basada en los derechos humanos que integre activamente a las personas y grupos, especialmente a los que viven en la pobreza, en su diseño y aplicación».

La *Carta Interamericana de Derechos Humanos* se ocupa, igualmente, de velar por proveer a los habitantes de las condiciones materiales para acceder a una vida digna. La *Carta Democrática Interamericana*, promulgada en 2001, en su artículo 12 predica:

La pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia. Los Estados Miembros de la AEA se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia.

Por último, el *Pacto por los Derechos Económicos y Sociales*, de 1966, sobre el derecho de cada uno, establecido

en el artículo 11, señala: «a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados». Los derechos humanos se globalizaron mucho antes que la globalización económica.

Visto está que la institucionalidad creada para mitigar o reducir la pobreza y la desigualdad ha sido ineficaz; el régimen de subsidios se caracteriza por su incapacidad para atemperar las penurias, implica costos operacionales adicionales y en él campea la corrupción. Ante tales resultados es procedente reformular la forma de enfrentar las carencias económicas de la sociedad y es cuando se erige como opción la renta básica universal.

En la actualidad la protección de la vida está determinada por la capacidad para la integración social. Ya no basta con evitar que un tercero ponga en riesgo su vida, es necesario proveer los bienes indispensables para afirmar la existencia. Miren ustedes que la conveniencia de una renta básica ha sido expuesta, incluso por el padre del neoliberalismo, Von Hayek, cuando señala: «no hay razón para que en una sociedad libre el Estado no deba asegurar a todos la protección contra la miseria bajo la forma de una renta mínima garantizada».

Recientemente, Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia nos recuerdan la advertencia de Keynes de que el equilibrio económico no garantiza el pleno empleo, que éste es de rara ocurrencia y si ocurre es de corta duración.

También nos observan las debilidades de la teoría de justicia, edificada sobre axiomas generales que son de difícil implementación sobre en el contexto de

desigualdad imperante. Nos previenen sobre las limitaciones de la concepción de la justicia de John Rawls, quien parece confundir la situación presente de las sociedades occidentales con las leyes de la naturaleza, como si ser pobre o rico fuera una lotería genética, lo que le permite desentenderse del origen de las desigualdades, ya que lo que hace la naturaleza no es justo ni injusto. Lo que olvida Rawls es que la pobreza y la riqueza son creaciones humanas, no son castigos de la naturaleza, ni olvido de las divinidades, no son abandonos de Dios. Esto le impide entender la desigualdad como injusticia.

Fundamento constitucional

La Constitución Política de 1991 es toda una evocación a la igualdad y a la creación de condiciones materiales para que la población pueda realizar sus sueños y cubrir plenamente las necesidades materiales. Y desde el preámbulo se dispone a su propósito.

... con el fin de... asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que *garantice un orden político, económico y social justo*.

El preámbulo es una abierta manifestación política porque fija el norte filosófico que ha de orientar al país a partir del logro de la convivencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas, por lo que la Corte Constitucional le otorga fuerza vinculante, y dice:

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia

las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas. Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella.

La cláusula del Estado social de derecho es un salto cualitativo en la teoría constitucional por cuanto supera el decimonónico Estado formal de derecho. Es, en consecuencia, una formulación avanzada que consagra nuevos valores ordenadores del régimen jurídico. De nuevo la Corte Constitucional prescribe:

El Estado Social de Derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, *el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos*, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación —propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público.

La prosperidad general y la garantía de la efectividad de los derechos se consagran igualmente en el artículo 2, que versa sobre los fines esenciales del Estado. De tal manera que el ánimo del constituyente no fue solo el de estatuir unos principios y derechos, sino que, ante todo, buscó una real presencia del Estado en la vida social del país, acabar la brecha entre norma y realidad para lograr el progreso expresado en una buena calidad de vida.

La discriminación y la exclusión económica son las formas más profundas y extendidas de discriminación

socioeconómica; expulsan de la igualdad de oportunidades a por lo menos el 90 % de la población. De ahí la pertinencia del artículo 13 de la Carta Política que dispone: «*el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva* y adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados».

La Corte Constitucional se ha pronunciado profusamente sobre este principio, como lo vimos al comienzo, insistiendo en la necesidad de crear condiciones reales para la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad; así se expresó, entre otras, en Sentencia T-291/09:

La igualdad es uno de los pilares sobre los que se funda el Estado colombiano. La Constitución reconoce la igualdad como un principio, como un valor y como un derecho fundamental, que va más allá de la clásica fórmula de igualdad ante la ley para erigirse en un postulado que apunta a la realización de condiciones de igualdad material... como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención).

A su turno, el trabajo goza de una especial protección en los términos del artículo 25 de la Constitución; ello es así porque el trabajo junto con la tierra, son la única fuente de creación de riqueza. El capital se arroga la organización del trabajo y la distribución de la riqueza, pero su creación es el resultado del ejercicio laboral.

El artículo 26 de estatuto mayor declara la libertad de escoger profesión u oficio, derecho claramente

inexistente precisamente por el desempleo creciente y agravado por la emergencia social. En estas circunstancias, la renta básica le permite afrontar en mejores condiciones la elección de trabajo a los individuos y evitar que el rebusque, como lo proponen algunos empresarios se convierta en el único proyecto de vida.

Pertinente en el *Manifestó por la igualdad*, en el que Luigi Ferrajoli propone siete razones para institucionalizar la renta básica universal:

1. Es la propuesta más acorde con ese constitucionalismo profundo de las democracias contemporáneas (es el caso de la Constitución de 1991) y la que mejor asegura el derecho a la existencia. Es la que mejor se está al derecho a la igualdad, ya que al ser universal no está ligada a menesterosos, sino a la condición de ciudadanía, y por supuesto al principio de reducción de desigualdades.

2. La renta básica incondicional resuelve muchas injusticias asociadas a los subsidios como lo de «Familias en acción»: la selectividad imperfecta; la enorme complejidad de las investigaciones, el carácter opinable de los medios de prueba y la discrecionalidad de los criterios de comprobación; el inevitable papel disciplinario y la limitación de libertad del beneficiario; por ejemplo, la obtención de un empleo y la pérdida del subsidio; la naturaleza punitiva proveniente de la valoración negativa de alguno de sus requisitos, como por ejemplo la falta de esfuerzo por conseguir un trabajo. El modelo de subsidios o renta básica condicionada es más propio de un Estado burocrático, con los enormes riesgos que esto conlleva en temas de corrupción, y se parece menos a un Estado social de derecho.

3. La renta universal despoja el derecho de ingreso de toda connotación caritativa o asistencialista, y en general con los amortiguadores sociales tradicionales; en consecuencia, no hay lugar a estigma social ligado al desempleo y la pobreza; no solo comporta un elemento de supervivencia, será por sobre todo un elemento de que afirma la identidad del ciudadano, posiciona la dignidad de la persona.

4. La renta básica otorgada por ministerio de la ley reduce la mediación burocrática y su consecuente eliminación de costos económicos de esa burocracia, la que es fuente de ineficiencia, inequidades, privilegios y discriminaciones, al tiempo que es caldo de cultivo de abusos arbitrariedades, corrupciones limitaciones a la libertad, graves afecciones a la dignidad humana. La supresión de esos poderes burocráticos implica no solo mejorar la igualdad, sino fortalecer la libertad de las personas, incluso en momentos que se refuerza el capitalismo de vigilancia.

5. Sustraería a los trabajadores del chantaje de la máxima explotación, reforzaría su poder contractual y la fuerza necesaria para hacer valer sus derechos ante los empleadores.

6. Las mujeres verían acrecentada su autonomía respecto de los padres y maridos y los jóvenes podrían emanciparse y proyectar con más libertad su proyecto de vida.

7. Equivale una justa redistribución de la renta nacional.

Otras consideraciones

El mismo Ferrajoli recuerda que Elena Granaglia llama la atención sobre la idea de que una renta

incondicional sin contraprestación no es injusta, porque equivale a una restitución de bienes comunes que se justifica porque el mercado no distribuye equitativamente el valor añadido en él al permitirle a algunos pocos apropiarse de recursos que son de todos y que en consecuencia deberían repartirse entre todos.

Asunto pues que tendría efectos positivos en términos políticos por el fortalecimiento de la democracia. Piénsese en la libertad que van adquirir los electores, especialmente en un país donde el fraude electoral está a la orden del día. En lo económico no sería menor el impacto: la renta básica hará crecer la demanda. Buena parte de los economistas atribuyen las crisis económicas a la pérdida del poder adquisitivo y a la contracción de la demanda; entonces, esa ampliación del consumo incrementaría también la producción y estimularía las inversiones. De tal manera que no se hace con ella solo lo correcto, sino también lo necesario.

La flexibilización laboral logró imponerse porque destruyó al movimiento sindical mediante la violencia física y legal, los sindicatos perdieron su capacidad de incidencia y los trabajadores su representación y el miedo se apoderó de ellos. La renta básica transformará las relaciones entre los trabajadores y los empresarios, las organizaciones ganarán capacidad de negociación y los trabajadores autodeterminación.

La Corte Constitucional ha dicho que el trabajo es un valor fundante del Estado social de derecho y que, además, es un principio rector del ordenamiento jurídico, el instituto de la renta protege al trabajador de la cosificación del trabajo, de la mercantilización del mismo, conduce a su desmercantilización. Recordemos que la OIT prescribe que el trabajo no es una mercancía,

pero las actuales relaciones de trabajo la envilecen a esa condición. No olvidemos que los empresarios hablan del mercado laboral porque juegan con el desempleo como mecanismo disciplinante e intimidatorio: ¡No quiere trabajar? ¡Tenemos cien más esperando su puesto! Bajo el amparo de una renta básica el trabajo será un medio para la realización plena del individuo.

Se dice que la renta básica promoverá una legión de ociosos y perezosos que desistirían de buscar trabajo. ¿Les suena el «estudien vagos» o «no sean atendidos»? Eso es posible y diría inevitable, y acaso no ocurre ahora por cuenta del desempleo. La moral superior que se arrojan los empresarios debiera saber que tal prejuicio se supera con condiciones de trabajo dignas.

A manera de conclusión

Los presupuestos de la modernidad están rotos y la garantía de la vida y de la supervivencia son inexistentes por cuenta de la desigualdad; su reparación pasa por adoptar un ingreso universal que permitiría la recuperación de la dignidad de los ciudadanos y trabajadores, la cohesión social, el fortalecimiento de la democracia y el saneamiento de la economía. Ella, junto con una educación para desarrollar el pensamiento crítico, el aseguramiento pleno en salud, el concepto de vida austera y el respeto al medio ambiente nos permitirán la construcción de una vida buena y una sociedad más justa y saludable.

Referencias

- Alonso, L. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Editorial Anthropos.
- «BM critica esquema de subsidios» (10 de julio de 1994). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-169526>
- Ferrajoli, L. (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2019). *Manifiesto por la igualdad*. Editorial Trotta.
- Fioravanti, M. (2009). *Los derechos fundamentales*. Editorial Trotta.
- Garay, J. y Espitia, J. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Klein, Naomi (2018). *Decir no no basta*. Paidós.
- Naredo, J. (2019). *Taxonomía del lucro*. Editorial Siglo XXI.
- Posada, J. (diciembre 2013). La salud mental en Colombia. *Revista Biomédica*. <https://revistabiomedica.org/index.php/biomedica/article/view/2214/2317>
- Robin, C. (2009). *El Miedo*. FCE.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización*. Antoni Bosch Editor S.A.
- Wilkinson, R. y Pikett, K. (2009). *Desigualdad, análisis de la infelicidad colectiva*. Editorial Turner Noema.
- Wilkinson, R. y Pikett, K. (2019). *Igualdad, cómo las sociedades igualitarias mejoran el bienestar colectivo*. España: Editorial Capitán Swing Libros.

APRECIACIONES COLOMBIANAS

Mínimo vital o renta de emergencia (ENS)

*Héctor Vásquez Fernández¹ y
Carlos Julio Díaz²
Escuela Nacional Sindical*

1. Socio fundador de la Escuela Nacional Sindical, exmiembro del Comité Ejecutivo de la CUT - Antioquia; docente, investigador y asesor de la ENS. Experto en temas sindicales y laborales.

2. Director encargado de la Escuela Nacional Sindical. Contador Público de la Universidad de Medellín, especialista en Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional, Programa de Alta Gerencia de la Universidad de los Andes, ex presidente CUT - Antioquia.

La pandemia y el sistema de protección social

En Colombia, más de la mitad de la población trabajadora no cuenta con protección social. En promedio, apenas el 44,2 % de la población ocupada se encuentra afiliada a los sistemas de protección social (SPS): el 46,8 % a riesgos laborales (SRL), 41,4 % al régimen pensional, (RP), 44,2 % al régimen de salud (RS) y el 44,2 % a fondos de cesantías.

La mayor parte de la población discapacitada no cuenta con ningún ingreso y tampoco las trabajadoras del cuidado; el 79 % de la población adulta mayor no tiene pensión y, en relación con la población desempleada, únicamente los trabajadores cesantes que tenían ahorros en sus cuentas contaban con algún ingreso para garantizar por unos días su subsistencia.

Esta situación empeoró con el confinamiento y la crisis económica que generó la pandemia pues la pérdida de empleos e ingresos derivó en una caída de la economía que en el segundo trimestre de este año se contrajo en un 15,5 %. Esta caída se explica principalmente por la disminución del 12,8 % en el consumo de los hogares, (-13,6 %, el primer trimestre de este año),

que es el factor que más incide tiene en el PIB nacional: 70,3 %, en el primer semestre de este año, 68,4 % en 2019. La tasa de desempleo pasó del 12,2 % (en febrero, de antes que se decretara el confinamiento) al 20,2 % en el de julio, tasa que realmente fue del 28,8 %, si se le suman los nuevos «inactivos». Estos se incrementaron en 2 716 935 personas, al haber perdido su trabajo y sus ingresos y que, como era obvio en medio de la pandemia, dejaron de buscarlo, razón por la cual dejaron de pertenecer a la población económicamente activa.

En medio de la pandemia la afiliación al sps disminuyó así: al srl, -26,3 %, a pensiones, -7,8 %; al régimen contributivo en salud, -21,9 %) y, lo más grave, 7 275 810 personas se quedaron sin ingresos: 4 559 875 desempleados, más 2 719 935 de nuevos inactivos, a los que hay que sumar 636 215 trabajadores familiares sin remuneración (5 359 684 personas). En total, 13 271 709 personas dejaron de tener ingresos por causa del confinamiento obligado y por la crisis económica generada, aproximadamente, 6,6 millones de hogares (según el Dane, los hogares en Colombia cuentan en promedio con dos perceptores de ingresos por hogar).

Con estas personas y hogares, el Estado tiene la obligación constitucional de asegurarles el derecho al mínimo vital, más aún cuando la orden de confinamiento y de suspensión de la mayoría de las actividades económicas partió de él mismo. En efecto, el derecho fundamental al mínimo vital ha sido reconocido desde 1992 (Sentencia T-426/92) en forma extendida y reiterada por la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional, como un derecho que se deriva de los principios de Estado social de derecho,

dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad, en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta.³

En concreto, la Constitución Política indica que:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado... [que el] marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho [y que] *en cualquier caso el gasto público social será prioritario* [y establece que] *el Estado, de manera especial, intervendrá para [...] asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos* (art. 334, subrayados nuestros).

Este artículo termina con un párrafo que no deja dudas en relación con la obligación que tiene el Gobierno de concretarlo a través de una política pública:

Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva (art. 334).

El mínimo vital es el equivalente a la línea de pobreza, cuyo valor ha sido calculado por el Dane, para 2019, en

3. Cfr. entre otras las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: T-005/95, T-015/95, T-144/95, T-198/95, T-500/96, T-284/98 y SU-062/99.

aproximadamente \$327 674 por mes y por persona, y *representa el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios, alimentarios y no alimentarios, según esta entidad.*

La situación exige una amplia y profunda intervención del Estado, primero, para garantizarle a las personas y hogares que se quedaron sin ingresos el derecho al mínimo vital y, segundo, para evitar que la caída de la economía sea menor y garantizar así una recuperación económica más rápida de la economía.

Desde el principio había que establecer una renta básica de emergencia, como lo propusieron 56 miembros del Congreso de la República, y centrar la ayuda a las empresas del segmento de las mipymes que, según cifras del Dane, «representan más del 90 % del sector productivo nacional, generan el 35 % del PIB y el 80 % del empleo de toda Colombia» (Portafolio, 2019), las cuales solicitaban una política concreta de subsidios para el pago de las nóminas, una política que para la presidenta de Acopi: «representaba apenas el 0,7 % del PIB, lo que implica un impacto relativamente bajo que salvaría de la quiebra a miles de empresas» (Dinero, 2020).

Pero el Gobierno del Partido Centro Democrático hizo lo uno o lo otro. Las ayudas a las empresas se concentraron principalmente en los bancos (a los que les entregó el manejo de los recursos), y en las grandes empresas, que aprovecharon su influencia para quedarse con la mayor parte de los recursos, como lo identificó la Contraloría General de la Nación al examinar la línea especial de crédito Colombia Agro Produce que lanzó el Gobierno para atender la emergencia.

La Contraloría encontró que la mayor parte de las colocaciones quedaron en manos de grandes agroindustriales y comercializadores: «De los \$226 000 millones colocados hasta el 8 de abril, \$213 566 millones (94,4 %) han ido a grandes comercializadores y agroindustrias. \$8 300 millones para medianos y solo \$4 200 millones para pequeños productores» (Semana, 4 de junio de 2020).

En relación con la población que se quedó sin ingresos por causa de la pandemia, es necesario evaluar en qué medida el Gobierno ha estado cumpliendo con el mandato constitucional de proteger de manera efectiva sus derechos. La respuesta la hallamos en el *Boletín de Información*, del 30 de julio de este año, de la Oficina de Comunicaciones del Departamento de la Prosperidad Social (30 de julio de 2020), la entidad que administra los programas Familias en Acción, Ingreso Solidario, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Devolución de IVA:

- **Familias en Acción.** «De los 2,6 millones de familias beneficiarias del tercer pago de incentivos que finalizará el 8 de agosto y en el que se invierten más de 543 000 millones de pesos, se han dispersado incentivos a 2,5 millones de familias (97 %). A hoy han cobrado 2,2 millones de familias (83,6 %) incentivos por valor de 439 000 millones de pesos». Esto da una suma de \$199 545 por hogar, o \$49 886 por persona, que representa el 15 % del valor de la línea de pobreza (subrayados nuestros).
- **Ingreso Solidario.** «La directora general de la entidad, Susana Correa Borrero, anunció que: *a partir de este 31 de julio se estará entregando el cuarto pago del*

programa por un valor de 160 000 pesos a 1 700 000 beneficiarios. Además, se realizará una búsqueda activa de cerca de 400 mil beneficiarios que no han cobrado el incentivo». Este aporte equivale a \$40 000 por persona, el 12,2 % del valor de la línea de pobreza.

- **Devolución del IVA.** «Desde el 17 de julio inició de manera escalonada la tercera entrega de la Devolución del IVA. *A hoy han cobrado 223 mil familias (32 %) incentivos por valor de 17 000 millones de pesos».* Según esta información, el cobro efectivo de esta devolución asciende a \$76 233 por hogar, \$19 058 por persona y por mes.
- **Adulto Mayor.** «A partir del jueves 30 julio y hasta el 13 de agosto de 2020 estará disponible la *transferencia monetaria de 80 000 pesos correspondiente al mes de julio de 2020 para cerca de 1 millón 700 mil beneficiarios del programa Colombia Mayor».* Este aporte equivale al 24,4 % del valor de la línea de pobreza.

La suma de estos programas es de \$864 000 millones por mes, que representan el 0,97 % del PIB y beneficia de manera efectiva a 3,5 millones de hogares, menos de la mitad de los que se quedaron sin ingresos. Sin embargo, con la excepción del programa Ingreso Solidario, el aporte nuevo del Gobierno para atender la pandemia y asegurarles el derecho al mínimo vital a los hogares y a las personas que se quedaron sin ingresos por causa de la pandemia, es menor. Esto lo muestra el comportamiento del PIB en el segundo trimestre del año que, desde el punto de vista de la demanda, tiene como uno de sus componentes el «gasto del consumo final del Gobierno»: según el Dane, en el segundo trimestre este factor presentó un incremento del 2,7 %, *un incremento*

que equivale a \$1,1 billones, los mismos que incluyen los auxilios entregados a través de los programas Familias en Acción, Ingreso Solidario y Colombia Mayor.

Queda claro entonces que en materia de protección de derechos el Gobierno obra completamente por fuera de la Constitución: primero, porque los auxilios que está entregando no cubren a todos los hogares que se quedaron sin ingresos, pues sumados todos ellos cubren solo del 53 % de los beneficiarios que se quedaron sin ingresos; y segundo, por la cuantía de los auxilios, que si los sumamos todos (\$864 000 millones) y los dividimos por el número de hogares que efectivamente se están beneficiando (3,5 millones) y por el número de personas que en promedio conforman este tipo de hogares, (cuatro personas por hogar), *la suma sería de \$61 714 por persona, una suma que equivale apenas al 18,8 % del valor de la línea de pobreza o del mínimo vital que las personas necesitan para cubrir sus necesidades básicas.* Esta suma ni siquiera cubre el valor de la línea de indigencia establecida por el Dane que, a pesos de hoy cuesta \$122 074 por persona y por mes, y que apenas cubriría el mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes alimentarios.

Renta básica y piso de protección social

La idea de renta básica universal está contenida en los diversos instrumentos adoptados por la OIT, como la *Declaración de Filadelfia* (1944), la *Recomendación 67 sobre la Seguridad de los Medios de Vida* (1944) y la *Recomendación 202, relativa a los Pisos de Protección Social* (2012).

Según los estatutos de la OIT, en lo que se refiere a los convenios, los Estados miembros están en la obligación de

Someter ante la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas [y, en todo caso,] informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio (art. 19).

En relación con las recomendaciones, en este mismo artículo se indica que la OIT las «comunicará a todos los Miembros para su examen, a fin de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo» (art. 19).

En la *Declaración de Filadelfia de la OIT* (1944), se insta a los Estados a «*extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica*» (lit. f, parte 3, subrayados nuestros).

Por su parte, la *Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida* (N.º 67/44), establece en sus principios directivos

Los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas pérdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado, o a causa de la muerte del jefe de familia [y que] ciertas

categorías de personas, especialmente los niños, inválidos, ancianos y viudas necesitados, deberían tener derecho a asignaciones de una cuantía razonable, de acuerdo con el baremo establecido.

Más recientemente, la ort (2012) adoptó la *Recomendación 202, relativa a los pisos de protección social* (que nada tiene que ver con el falso «piso de protección social» que el Gobierno de Duque adoptó en su plan de desarrollo), en la cual se insta a los Estados

a) *establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social*, y b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la ort relativas a la seguridad social.

La recomendación precisa, que

Los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional, *que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social* [para lo cual] deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido

en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;

c) *seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional*, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y

d) *seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional* (num. 5, subrayado nuestro).

Finalmente, la recomendación establece que

A reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social mencionadas en la presente Recomendación *por lo menos a todos los residentes y niños*, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional (num. 6) [y que *la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad [por lo que] los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales* (lit. b, num. 8).

El concepto de piso de protección social se basa en el principio fundamental de la justicia social y en el derecho universal específico que toda persona tiene a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para

la salud y el bienestar de sí misma y de su familia. *La idea esencial es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deberían tener al menos acceso a los servicios sociales básicos.*

Queda claro que, en relación a la pérdida de ingresos, o ante la imposibilidad de generarlos como en las circunstancias impuestas por la pandemia, existe una compatibilidad perfecta entre el contenido del piso de protección social definido por la OIT y Constitución Política Colombiana (art. 334). En ambos casos, la protección se refiere a la garantía de un mínimo vital igual al valor de la línea de pobreza, de tal manera que las personas, que por la edad o por causa de la pandemia se quedaron sin ingresos, *tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos.*

La renta básica de emergencia

La pandemia ha rebelado la precaria política pública en materia de protección social en Colombia, y lo lejos que aún estamos de hacer realidad el mandato constitucional derivado del carácter social que debe tener nuestro Estado, el cual obliga a la implementación de políticas públicas en materia de protección social que le aseguren condiciones de vida digna a toda la población, en una primera etapa a las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, en la actualidad se ha puesto en discusión la propuesta de una renta básica universal que haga posible las ideas de libertad e igualdad en la vida de las personas sobre las que descansa el Estado moderno, pues se refiere a aquellas condiciones materiales mínimas sin las cuales no es posible la autonomía real de las personas.

En esta coyuntura, no solo en Colombia, diversos sectores están proponiendo una renta básica de emergencia para atender los problemas de la población que se quedó sin ingresos, como es el caso de los organismos internacionales de Naciones Unidas, el PNUD y la Cepal. El PNUD, por ejemplo, ha propuesto que los Estados reconozcan un ingreso básico temporal, indicando que

Los países con economías menos desarrolladas pueden garantizar esta renta básica temporal, que impida que nadie tenga ingresos por debajo de la línea de pobreza, ya sea completando los recursos que perciben o transfiriendo una suma fija de unos 5,50 dólares al día.

Ha señalado el PNUD, que «el confinamiento obligatorio no solo ha empobrecido aún más a una importante capa de la población latinoamericana, sino que, además, *ha dejado en evidencia las enormes desigualdades estructurales de la región, profundizándolas aún más*», ha instado, además, a que «los países deberían poner en marcha un diálogo social amplio para pensar «una nueva normalidad más incluyente» en los años de reconstrucción pospandemia», y ha convocado a los países para que esta renta se aplique durante tres meses, y que podría duplicarse a seis con el fin de «*garantizar ingresos suficientes para que la población pueda permanecer en casa y se frene la expansión del coronavirus*» (PNUD, 2020).

Por su parte, la Cepal ha propuesto que los Estados garanticen una transferencia por un monto equivalente a una línea de pobreza durante seis meses [que] a futuro, sin embargo, debería ser el

germen de *un ingreso básico verdaderamente universal*, que cobrarían todos los habitantes de la región.

Indica la Cepal, que *«los Gobiernos deben garantizar transferencias monetarias temporales para satisfacer las necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares. Es la salida, al menos mientras no haya actividad económica»*, e ilustra su propuesta señalando que

en la región ya hay 23 países que han puesto en marcha programas de transferencias directas a los sectores más vulnerables, *pero los montos y las coberturas distan mucho de ser suficientes*: son medidas importantes, pero debemos hacer un esfuerzo adicional.

Señala también este organismo que estas transferencias no solo *«sirven para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis producida por el Covid19, satisfacer necesidades básicas y sostener el consumo de los hogares, sino que será crucial para lograr una reactivación sólida y relativamente rápida»* (subrayados nuestros).

En Colombia, este tipo de propuestas ya han sido presentadas en el Congreso de la República, y no solo por las bancadas alternativas, sino incluso por el propio partido de Gobierno y por el Partido Liberal.

La primera propuesta sobre renta básica de emergencia partió de 55 parlamentarios, encabezados por el senador de la Alianza Verde, Iván Marulanda. La propuesta es la de reconocerle a los hogares que se quedaron sin ingresos el equivalente a un salario mínimo legal por tres meses y por hogar, y medio salario mínimo adicional por otros seis meses. A esta renta tendrían derecho nueve millones de hogares, equivalentes, aproximadamente, a 30 millones de

colombianos, es decir más del 60 % de la población del país. De dichos hogares, 6,8 millones corresponden a la totalidad de hogares pobres y vulnerables del país y los restantes 2,2 millones corresponden a trabajadores de micronegocios que no hacen parte de hogares pobres y vulnerables.

Por su parte, otro grupo de congresistas, Pizarro y otros (2020, Fredy Muñoz, Raúl Asprilla, Iván Cepeda y Gustavo Petro) han propuesto reconocerle a toda persona registrada en el Sisben una renta básica de emergencia, equivalente a un salario mínimo mensual por persona, durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada en el país y por tres meses más.

Desde la derecha, Ramírez (2020), congresista del Centro Democrático, ha propuesto el reconocimiento de un ingreso solidario, de carácter permanente, por \$450 000 por familia, que sería girado mensualmente, y que «corresponderá a un monto global por hogar, expresado en unidades de valor tributario (UVT)».

Finalmente, el Partido Liberal ha propuesto lo que ellos denominan Renta Vida,

que deberá ser por lo menos equivalente al umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la presente ley [que] deberá cubrir al 100 % de la ciudadanía y que para esto el Estado tiene un plazo no superior a los doce años.

Hasta ahora, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y del DNP han rechazado estas propuestas, pero en vistas de la aceptación que han venido ganando la propuestas de renta básica de emergencia, y ante la manifestación social de trapos rojos que expresaba el

descontento de amplios sectores de la población que se quedaron sin ingresos, a los cuales no les llegaban ni los mercados, ni los auxilios, el Gobierno puso en marcha el programa Ingreso Solidario, con el fin de contener el descontento y cubrir a aquellos hogares en situación vulnerable que no clasificaban en Familias en Acción (un programa absolutamente precario por su cobertura y por la cuantía de la transferencia).

Sobre el costo fiscal de la renta básica de emergencia y su impacto en la recuperación económica

Asegurarle el derecho al mínimo vital durante seis meses a los miembros de los 6,6 millones de hogares que se quedaron sin ingresos por causa de la pandemia tendría un costo aproximado de \$42,8 billones, calculando cuatro personas por hogar y un auxilio igual a la línea de pobreza (\$270 000 persona/mes). Sin embargo, el costo es menor, pues habría que descontar \$5,2 billones que es el costo actual de los programas Familias en Acción, Ingreso Solidario y Colombia Mayor, los cuales quedarían integrados con creces en el mínimo vital, o renta básica de emergencia, por lo que su costo neto sería de \$37,6 billones, los cuales representan apenas el 3,5 % del PIB de 2019, lo que en ningún sentido implicaría un factor de desestabilización de las finanzas públicas. Como lo señala la Cepal,

Una transferencia por un monto equivalente a una línea de pobreza durante seis meses demandaría un gasto adicional del 2,8 % del PIB para abarcar a todas las personas que se encontrarán en situación de pobreza en 2020. Si además se considera

que hasta la fecha los países están gastando el 0,7 % del PIB regional en transferencias monetarias y de alimentos para hacer frente a la emergencia, el gasto adicional es del 2,8 % del PIB.

Además de factible, asegurar este mínimo vital significaría que ninguna persona en el país estaría bajo la línea de pobreza, al menos durante seis meses.

Como lo han analizado algunos expertos, como Garay y Espitia (2020), además de asegurar derechos constitucionales, esta renta básica de emergencia «no generaría por sí sola presión inflacionaria, y antes por el contrario tendría un cierto efecto anti-cíclico al contribuir a impulsar una cierta demanda interna de bienes básicos».

En efecto, si analizamos la consecuencia que sobre el crecimiento de la economía va a tener la reducción del consumo de los hogares, un factor que desde la perspectiva de la demanda tiene la mayor incidencia en el PIB, (68,4 % en 2019), consumo dentro del cual la remuneración de los trabajadores representa el 50,3 %, no reconocer esta renta básica que remplazaría la remuneración dejada de percibir por los trabajadores por causa de la pandemia significaría una disminución en el PIB de por lo menos 8,8 puntos porcentuales, lo que conduciría a una contracción del PIB muy superior a la que tuvimos en 1999, año en el cual se redujo 4,4 %, lo que haría la recuperación de la economía más lenta y dolorosa.

Al contrario, reconocerle esta renta a todas las personas de los hogares que han perdido sus ingresos en esta pandemia, o que los ha visto reducirse de manera dramática, pone en circulación una importante suma de dinero que los hogares van a invertir en los bienes y servicios

necesarios para cubrir sus necesidades más básicas, un factor clave para reactivar sectores como la industria, el comercio y los servicios, que reduciría a la mitad la caída que se calcula va a tener la economía en 2020.

Al mismo tiempo, garantizar esta renta de emergencia es la mejor estrategia para contener el contagio del Covid19, pues la mayoría de las personas que están en las calles rebuscándose un ingreso y exponiéndose al contagio, no lo hacen por «indisciplina», sino simplemente porque no tienen ingresos, y prefieren morir por el virus que por el hambre.

La financiación de la propuesta de renta básica universal es perfectamente viable combinando las fuentes que a continuación señalamos.

- Unificar en un solo fondo todos los subsidios que en la actualidad otorga el Gobierno nacional y que ascienden a \$1,9 billones mensuales.
- Recursos provenientes del Fome.
- Recursos asignados en los presupuestos departamentales y municipales a programas sociales para poblaciones vulnerables más los que provengan de los ajustes a los planes de desarrollo territorial.
- Moratoria de la deuda o del pago de intereses de deuda pública mediante renegociaciones, teniendo en cuenta que los intereses por concepto de servicio de la deuda en un año son superiores al 2,5 % del PIB,
- Un crédito del Banco de la República al Gobierno, facultado por Constitución Política Nacional (art. 373).
- Emisión secundaria, rebajando el encaje para las operaciones crediticias al sector productivo, que redundaría en mayores ingresos tributarios del Estado.
- Una reestructuración del gasto público reorientando

recursos de actividades que hacen parte del plan de desarrollo que no se podrán realizar.

- Adelanto de utilidades del Banco de la República al Gobierno que, para junio del 2021 representan casi \$7 billones.
- Un impuesto para los ricos y superricos del país que tienen patrimonios superiores a 100 000 millones, en el sentido de lo planteado por Garay y Espitia (2020).
- Aumento temporal de impuestos para entidades financieras y/o eliminar los beneficios tributarios que para el año gravable del 2018 tenían un costo fiscal superior a \$1,6 billones anuales.
- Rediseño del sistema tributario con base en los principios de equidad, progresividad y eficiencia.
- Rediseño de la tributación territorial para que sea más justa y equitativa (ICA, predial, impuesto de registro).

Medidas tomadas por el Banco de la República y el Gobierno para el apoyo empresarial

De acuerdo con el informe de la Cepal (2020), más de un tercio del empleo formal y un cuarto del PIB se generan en sectores fuertemente golpeados por la crisis de la pandemia (p. 3). Además dice este informe que el impacto más fuerte ha recaído en empresas de los sectores turismo, industria cultural tradicional, comercio, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, moda y automóviles; un impacto significativo en los sectores minería, electricidad, gas y agua, construcción y materiales para la construcción, servicios empresariales, actividades financieras, bebidas, muebles y madera, industria química y electrónica-maquinaria

y equipo; mientras que, uno hubo uno más moderado en los sectores agricultura; ganadería y pesca; producción de alimentos para el mercado interno; insumos y equipamiento médico; medicamentos; telecomunicaciones y envases (p. 4).

En Colombia, la caída fue de un 7,7 % para el total de la industria. Los peores resultados se dieron en los sectores de cuero y calzado (-37,8 %) y autos y autopartes (-36,9 %). También, en este caso, la industria de alimentos anotó un crecimiento (6,1 %). Además, el 96 % de las empresas, hasta la primera semana de junio, experimentaron una caída en sus ventas: el 75 % de ellas tuvo una disminución superior al 50 %. El 82 % de las empresas formales podrían subsistir solo entre uno y dos meses con sus propios recursos (Confecámaras, 2020). En este caso, en Colombia 140 000 empresas cerrarían sus puertas.

Según el informe de la Cepal, aunque la crisis afecta a todas las empresas, el impacto será mucho mayor en el caso de las microempresas y las pymes, por su peso en la estructura empresarial de la región, lo que se traducirá en gran cantidad de cierres y pérdidas de puestos de trabajo. En el caso de Colombia, según cifras de Dane, las mipymes representan más de 90 % del sector productivo nacional pues generan el 35 % del PIB y el 80 % del empleo.

Dentro de las medidas del Banco de la República para enfrentar el impacto del Covid19 en la economía se encuentran la reducción de la tasa de interés de intervención al 2 %, liquidez al sector financiero mediante operaciones de mercado abierto de manera permanente y transitoria (operaciones repo), reducción

del encaje para compra de bonos de deuda pública (Decreto 562, 2020) con destino al Fome, y operaciones de política cambiaria (*Forward* de cobertura cambiaria y subasta de *FX swaps*).

Estas medidas han dado liquidez al sector financiero a bajas tasas de interés, pero no se transmiten a las familias ni al sector empresarial, pues los créditos no fluyen a las empresas y las tasas de colocación de las entidades de crédito siguen por encima del 17 %, en promedio.

Por su parte, el Gobierno ha venido adelantando una serie de programas como el de Apoyo al Empleo Formal, diseñado para atender por cuatro meses el 40 % del salario mínimo legal vigente de los trabajadores de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, que se extenderá hasta diciembre próximo. En el primer ciclo, el Gobierno nacional entregó \$849 381 millones a 99 339 compañías.

Por otra parte, existen unas líneas de crédito por medio de la banca pública. Según un reporte de la Superintendencia Financiera

La línea de crédito *Colombia responde* para empresarios del sector de turismo y aviación, ofrece créditos de hasta de \$3 000 millones de pesos para mipymes y \$5 000 millones para grandes empresas.

La línea *Agro Produce* para que los productores mantengan su producción y se garantice el abastecimiento durante la cuarentena, para lo cual el Gobierno otorga un subsidio a la tasa de interés y con corte mayo, se habían colocado \$41 715 millones en 4 978 operaciones de crédito.

Líneas de crédito respaldadas por el Fondo

Nacional de Garantías, que desembolsaron \$7,81 billones (con corte al 21 de septiembre se habían colocado 281 359 créditos).

El reporte de la Superfinanciera también relaciona que, para los trabajadores independientes, ya se han desembolsado \$347 562 millones y en la línea de microfinanzas hasta ahora se han entregado \$492 111 millones.

Como se puede ver, los esfuerzos del Banco de la República y del Gobierno no han sido de mucho impacto en un país que tiene, según Confecámaras, más de 1 620 000 empresas, de las cuales, el 93 % son microempresas, el 5,4 % pequeñas empresas y el 1,3 % medianas empresas. Es decir, solo el 0,4 % son grandes empresa. Finalmente, a esto habría que sumarle las empresas que se encuentran en la informalidad, que son más de un millón.

Propuestas y recomendaciones finales

En el informe de la Cepal (2020) se propone dar una respuesta a gran escala por parte de los gobiernos debido a que la recuperación será más lenta y gradual de lo inicialmente esperado, pese a los programas puestos en marcha por los gobiernos, por lo que se espera un alto nivel de destrucción de empresas y empleos.

Ante esta situación, la Cepal propone tres conjuntos de medidas: (1) ampliar los plazos y los alcances de las líneas de intervención en materia de liquidez y financiamiento para las empresas, (2) reforzar las transferencias directas a las empresas para evitar la destrucción de capacidades y (3) apoyar a las grandes empresas de sectores estratégicos que resulten gravemente afectadas.

Medidas de este tipo no son fáciles de realizar en Colombia, ya que la banca privada no ha mostrado interés en canalizar la enorme liquidez suministrada por el Banco de la República. A lo anterior habría que sumarle la ineficacia de los apoyos suministrados por el Gobierno, dada la limitada banca pública existente.

Por lo anterior se hace necesario tomar medidas como las que siguen:

- Restablecer el crédito de fomento y fortalecer la banca pública de primer piso para irrigar recursos a la economía con énfasis en el sector productivo
- Recuperar el crédito primario del Banco de la República al Gobierno de manera directa pero sólo para inversión productiva en obras de infraestructura económica y social.
- La expansión monetaria para apoyar el desarrollo productivo del país se debe realizar mediante emisiones primarias (emisiones del Banco de la República) y secundarias (encajes diferenciados por medio del multiplicador bancario).
- Los instrumentos de política monetaria del Banco República, los apoyos de liquidez, las tasas de intervención y los encajes se deben utilizar para orientar el crédito a la economía productiva y desalentar las actividades especulativas.
- Restablecer el control de cambios y promover a nivel internacional un sistema monetario de paridades fijas.
- Regular el comercio internacional y defender la producción de las manufacturas y la producción agroalimentaria con aranceles y precios de garantía.
- Rediseño del sistema tributario para que sea equitativo, progresivo y eficiente, de acuerdo con los principios constitucionales (art. 363).

- Excluir del mercado a la seguridad social y rediseñar un nuevo sistema público, que sea universal, solidario, eficiente y sostenible, acabando el enfoque de negocio y estableciendo uno de derechos.
- Promover una cultura de diálogo social para concertar políticas y medidas de salida a la crisis, como lo propone ORT.
- Garantía al derecho constitucional de protesta (art. 39), concertando protocolos con los sectores sociales según los lineamientos de la Resolución 1190 (2018) y transformado el enfoque de orden público y de seguridad que se tiene hoy.
- Aprobar en el Congreso un nuevo estatuto del trabajo, con el concurso de la una amplia deliberación ciudadana, de acuerdo con los principios de la Constitución (art. 53).
- Una política pública de trabajo decente que priorice en la coyuntura una política de reactivación para generar empleos abundantes, estables y bien remunerados, vinculados al régimen contributivo de seguridad social, haciendo énfasis en los programas de seguridad social y de salud y seguridad en el trabajo.
- Garantía plena al ejercicio de los derechos de libertad sindical como parte de la política pública de trabajo decente.

Referencias

- Corte Constitucional (1995). *Sentencia T-005/95*. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia T-015/95*. M.P.: Hernando Herrera Vergara.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia T-144/95*. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz)
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia T-198/95*. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia T-500/96*. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia T-284/98*. M.P.: Fabio Morón.
- Corte Constitucional (1995). *Sentencia su-062/99*. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- «Mipymes son la fuente de empleo de más de 16 millones de colombianos» (26 de septiembre de 2019). *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/mipymes-son-la-fuente-de-empleo-de-mas-de-16-millones-de-colombianos-533962>
- «Salvavidas a las pymes será con más créditos, no con subsidios» (11 de marzo de 2020). *Dinero*. <https://www.dinero.com/actualidad/articulo/coronavirus-abril-11-apoyo-para-salvar-nominas-de-pymes-sera-con-mas-creditos/284035>
- «Prosperidad Social inicia entrega del cuarto pago de Ingreso Solidario» (30 de julio de 2010). *Oficina de Comunicaciones del Departamento de la Prosperidad Social*. <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-inicia-entrega-del-cuarto-pago-de-ingreso-solidario-a-25-millones-de-familias/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (23 de julio de 2020). *Renta Básica Temporal (TBI)*. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/transitions-series/temporary-basic-income--tbi--for-developing-countries.html>
- Pizarro M. y otros. (27 de julio de 2020). *Proyecto de Ley: «por medio de la cual se reconoce una renta básica para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país»*. <http://www.pacocol.org/index.php/noticias/nacional/12462-proyecto-de-ley-de-renta-basica>

- Garay, J. y Espitia, J. (19 de octubre de 2020). *Una nota reflexiva sobre la situación social según ingresos en Colombia en 2019-2020*. <https://www.sur.org.co/author/garayespitia/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2 de julio de 2020). *Sectores y empresas frente al Covid19: emergencia y reactivación*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45734/4/S2000438_es.pdf
- Decreto 562 (15 de abril de 2020). Por el cual se adoptan medidas para crear una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. *Diario Oficial, CLV(51286)*, 10. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039112>

¿Se puede financiar una renta básica en Colombia?

Ricardo Bonilla González¹

1. Economista, especialista en teoría económica de la Universidad Nacional de Colombia y en empresas multinacionales andinas de la Escuela Empresarial Andina del Convenio Andrés Bello; magíster en economía internacional y cambio mundial de la Universidad de Rennes I Francia.

La irrupción de la pandemia del Covid19 desnudó las falencias de la sociedad colombiana, tanto en el sistema de salud como en la capacidad de sostener la serie indefinida de cuarentenas que se han venido decretando. La pandemia afecta la salud, y la velocidad de su contagio obliga al distanciamiento social, concentrando los esfuerzos de su tratamiento en el sistema sanitario y hospitalario. La serie de cuarentenas afectó la economía, en buena parte al aparato productivo y, sobre todo, la capacidad de compra de los hogares colombianos. El debate y la complementariedad entre salud y economía se refleja en la disyuntiva de cómo cuidarse la salud y mantenerse activo económicamente.

La dicotomía salud-economía se agudiza cuando la cuarentena implica dejar de trabajar y sostenerse sin ingresos; la reacción internacional es la de complementar el decreto de aislamiento social con la entrega de recursos que permitan que la medida sea eficaz. La magnitud de los recursos depende de la posibilidad de seguir activo económicamente, en medio de la restricción, de la capacidad de sostenerse con ahorros y de la existencia previa de redes de asistencia social.

Colombia no es la excepción. El decreto de cuarentena obligatoria mostró que algunos podían mantenerse y desarrollar su capacidad de trabajo, mientras para otros esa posibilidad no existía, que la mayoría no disponía de ahorros suficientes para sobrellevar un aislamiento prolongado y que las redes de asistencia social eran insuficientes. Las falencias se hicieron evidentes; rápidamente se reconoció que la red padecía de una mención común a la que no se le había puesto cuidado: la de «no están todos los que son ni son todos los que están». Muchísimos no estaban incluidos y varios no tenían por qué estar, la red tenía mucho de clientela, y el soporte técnico muchas lagunas.

El aterrizaje forzoso llevó a buscar salidas y soluciones de emergencia. El Gobierno incluyó a los que dejaron de trabajar y apoyos a las empresas, mientras desde la sociedad civil resurgió la idea de una Renta Básica de Emergencia. En la práctica se han impuesto las decisiones del Gobierno y se ha puesto en duda la capacidad de financiar una propuesta de renta básica. Este documento se concentra en este aspecto y se desarrolla en cuatro partes: *i)* las condiciones del mercado de trabajo, *ii)* la estructura de la red de asistencia social colombiana previa a la pandemia, *iii)* el financiamiento de la red de emergencia temporal, y *iv)* las fuentes de recursos para la construcción de un sistema de renta básica pospandemia.

1. La segmentación del mercado de trabajo colombiano

El principal problema de la economía colombiana es la desigualdad de oportunidades y su reflejo en las

características del mercado de trabajo, un mercado segmentado que intenta ser explicado por la oferta y demanda de empleo, no de trabajo. Los dos segmentos son, el mercado laboral o de empleo propiamente dicho, con relaciones reglamentadas en el código de trabajo, y el mercado de vendedores de servicios independientes o por cuenta propia, con reglamentación difusa y más cercana al código de comercio.

En la lógica del capital el mercado laboral o de empleo se expresa en la existencia de dos actores que se interrelacionan mediante alguna modalidad de contrato de trabajo, un empleador o contratante y un empleado o contratado, que acuerdan una remuneración y unas condiciones en las que se expresa el tipo de vinculación: un lugar, un horario y una sujeción a jefatura, todo a cambio de un salario. Esta es la figura clásica de las relaciones capitalistas cuyas empresas buscan trabajadores y estos, a su vez, buscan empleo. El desequilibrio de este mercado se refleja en la tasa de desempleo, es decir, en aquellos que buscan empleo y no lo encuentran.

Al igual que en otros sistemas productivos, en el capitalismo hay una relación principal y dominante acompañada de otra secundaria y subordinada. En el esclavismo, la relación dominante era entre esclavistas y esclavos, la secundaria la de los libertos que desarrollaban actividades diversas, comercio, artesanía, etc., realizados por ellos mismos. En el feudalismo la relación dominante era entre los señores feudales y los siervos de la gleba, la secundaria era propia del vasallaje con actividades de comercio y artesanías, entre otras. En el capitalismo, al lado de la relación capital-trabajo

se desarrolla la actividad independiente, incluida en la Gran Encuesta Integrada de Hogares como trabajadores (GEIH) por cuenta propia.

El segundo segmento del mercado de trabajo colombiano se relaciona con la actividad independiente, aquella en la cual una persona trabaja por cuenta propia, es decir, no es empleador ni empleado, no contrata trabajadores ni es contratado como tal. Su actividad se basa en la propiedad o posesión de un activo que usa como medio de trabajo y del que se derivan bienes o servicios que vende en el mercado. La persona independiente no negocia en el mercado laboral, por lo tanto, no se guía por el código de trabajo, por el contrario, ella negocia bienes o servicios, mejor reglamentados en el código comercial. Esa actividad independiente existe desde hace siglos y ha traspasado los diferentes sistemas productivos, hoy es la base de la crisis del empleo.

Hasta los años sesenta del siglo xx la preocupación central de la economía era la búsqueda del pleno empleo, con modificaciones a lo largo del tiempo en términos de extensión y condiciones de la jornada de trabajo, desde las extenuantes jornadas de 15 y 16 horas de trabajo físico, siglo xix, hasta los cambios promovidos por la irrupción de las tercera y cuarta revolución industrial, pasando por el logro histórico de la reglamentación de la jornada de las tres ochos, que estabilizó la semana laboral de 48 horas. Con las nuevas tecnologías informáticas, la automatización y la masificación de redes, llegó la obsolescencia de las líneas de producción y el trabajo basado en el esfuerzo físico, evolucionando hacia la autonomía del trabajo intelectual y la expectativa de la independencia en el trabajo, también estalló la idea del pleno empleo.

El debate en las décadas de los años sesenta y setenta giró hacia las bondades y desventajas de la flexibilidad en el trabajo, lo que en occidente significó fomentar contratos temporales, por horas y con libre entrada y salida de los puestos de trabajo, sacrificando la experiencia y el sentido de pertenencia a las organizaciones, con dos extremos: el trabajo por horas y sin seguridad social, en Estados Unidos, y la rigidez de los contratos con bienestar, en la hoy Unión Europea. En los años ochenta llegó la ofensiva para desmontar la economía del bienestar y se impuso la flexibilidad de los contratos, al tiempo que la tecnología rompía la rutina de los puestos de trabajo.

Esta breve referencia internacional es el marco con el que se convocó a una «Misión de Empleo» durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), con el objeto de tener propuestas de reforma tendientes a reducir la tasa de desempleo, para entonces considerada estructuralmente elevada, tasa promedio de largo plazo al 10 %. La Misión Chenery diagnosticó que la tasa de desempleo de largo plazo se origina en factores estructurales (8 %), costos y educación y factor cíclico (2 %), y sugirió flexibilizar los contratos, reducir costos y fortalecer el sistema de formación para el trabajo. Esas propuestas son la base de las reformas laborales hasta ahora aprobadas (leyes 50/90 y 789/02), así como de la reducción de parafiscales, incluida en la reforma tributaria del 2012 (Ley 1607) y creación del CREE.

Para la época en que finalizó actividades dicha misión, en la vida urbana, incluida en la entonces Encuesta Nacional de Hogares (ENC), con siete áreas metropolitanas, los dos segmentos ya existían, en

proporción de 2,8 trabajadores asalariados por cada trabajador por cuenta propia. Claramente, la figura por cuenta propia se refería a personas que desempeñaban actividades de carácter independiente y de núcleo familiar: tenderos, pequeño comercio, transportistas, servicios personales, profesiones liberales, etc., para las cuales se apoyaban en miembros de la familia, cónyuge e hijos, clasificados, entonces cómo ahora, bajo la figura de trabajadores familiares no remunerados.

Con las reformas introducidas en la década de los noventa (Ley 50/90 laboral y Ley 100/93 de seguridad social) se puso en marcha el programa reformista en materia de costos laborales y parafiscalidad, reduciendo costos de contratación y despido y actualizando tarifas de seguridad social –programa considerado insuficiente en los medios gremiales–. Como consecuencia, el segmento del empleo se estancó y las modalidades de sustitución del contrato de trabajo se expandieron con el objeto de obviar los pagos a la seguridad social, la parafiscalidad y las prestaciones sociales incluidas en los contratos laborales. Desde entonces, la dinámica del mercado de trabajo giró hacia la venta de servicios independientes mimetizados en la figura de trabajadores por cuenta propia.

La tendencia a reemplazar contratos laborales por los de prestación de servicios es predominantemente urbana y se da en todos los tamaños de empresa, públicas y privadas. En el sector público surgió como alternativa ante la imposibilidad de ampliar plantas de personal y las limitaciones en el tratamiento de los supernumerarios, llevando a

las Órdenes de Prestación de Servicios (ops). En el sector privado, como una mala copia del accionar público, con el claro objetivo de no pagar seguridad social ni prestaciones sociales, inicialmente con empresas de empleo temporal y luego organizando otras modalidades (cooperativas de trabajo asociado –CTA–, contratos sindicales, sociedades anónimas simplificadas –SAS–, etc.), todas con el mismo objetivo de trasladar a un tercero o al mismo trabajador las responsabilidades laborales.

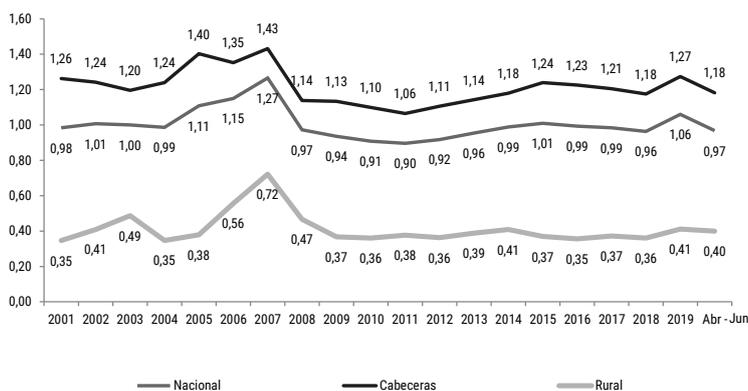
En vigencia de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), desde el año 2000, con información mensual y trimestral, la figura 1 revela la proporción entre trabajadores por cuenta propia y asalariados en las áreas rural, cabeceras y el total nacional. Con posterioridad a las reformas de los años noventa la proporción entre trabajadores asalariados y por cuenta propia se redujo notoriamente, a nivel urbano, cabeceras, desde el 2,8 de los ochenta hasta el 1,21 promedio de lo transcurrido en el siglo XXI, lo que significa 1,21 trabajadores asalariados por cada trabajador por cuenta propia, menos de la mitad de lo que había hace 40 años. Al segundo trimestre de 2020, esa proporción bajó a 1,18.

A nivel nacional, con encuestas de mayor cobertura, la relación es pareja, de uno a uno, con excepción del año 2007, probablemente por la entrada en vigencia de la GEIH sin empalme con la ECH. El consolidado prepandemia deja dos segmentos del mercado de trabajo, cada uno con aproximadamente 10 millones de personas, sin incluir el servicio doméstico, jornaleros, trabajadores no remunerados y empleadores, estos

últimos con la relación de contratantes en el segmento de empleo. Por definición, los trabajadores por cuenta propia son unidades productivas unipersonales, mientras los trabajadores asalariados trabajan en empresas de diferente tamaño, desde micro hasta muy grande. El promedio de las dos décadas es uno, relación simétrica, por efecto Covid19 en el segundo trimestre de 2020 se reduce a 0,97.

Figura 1

Proporción de asalariados respecto a independientes (tercer trimestre 2001-2019, marzo a junio 2020)



Fuente: Dane, GEIH empalmada con ECH.

En la ruralidad se construye la diferencia. Allí, por tradición, predomina el pequeño campesino minifundista que desarrolla su trabajo con apoyo familiar y, esporádicamente, en períodos de cosecha contrata jornaleros pagados al día, caracterizados en la GEIH como trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y jornaleros. El contraste lo hacen las fincas de agricultura comercial y monoproducción, donde hay

contratos asalariados y sindicalismo. La relación entre trabajadores asalariados y por cuenta propia es baja, en promedio del 0,41, en segundo trimestre de 2020 baja a 0,4, lo que explica, simultáneamente, el porqué la tasa de desempleo rural es la más baja, puesto que toda la familia trabaja, aunque sus esfuerzos no se reflejen en los ingresos obtenidos, lo que difícilmente les permite ahorrar y crecer.

2. La red de asistencia social, también segmentada

La red de asistencia social o política social asistencial predominante en Colombia tiene sus antecedentes en el segmento de empleo, con la creación de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), financiadas con un impuesto del 4 % sobre la nómina, un parafiscal, cuyo objetivo es entregar un subsidio familiar a los trabajadores con contrato asalariado. Con la recesión de los años 1998-1999 se hizo evidente que una porción importante de población, llamada informal, no tenía acceso a ese subsidio familiar y a ningún tipo de ayuda gubernamental, dando origen al programa de subsidios condicionados existente hoy (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor), con una población objetivo diferente a la del subsidio administrado por las cajas e identificada por el sistema de focalización del Sisben.

La crisis del Covid19 desnudó las deficiencias de la política social asistencial y sus relaciones con el mercado de trabajo. Antes de comprobar el primer contagio (6 de marzo), ya había problemas en la economía colombiana, relacionados con la extrema dependencia a la exportación de hidrocarburos y su baja capacidad

de generar empleo, volviendo a una tasa de desempleo superior al 10 %. Con la serie indefinida de cuarentenas y aislamientos obligatorios que obligaron a todo tipo de trabajadores a quedarse en casa, dejaron clara la fuente de sus ingresos, los asalariados dependen de la continuidad de la relación laboral que, al romperse, afecta la tasa de desempleo, mientras en los trabajadores por cuenta propia aislarse es dejar de percibir ingresos y pasar a la inactividad, a menos que su actividad sea esencial en la pandemia.

Las cifras del segundo trimestre muestran la profundidad de la crisis y el tratamiento diferente de cada segmento del mercado de trabajo colombiano (tabla 1). Las cifras agregadas mensuales de la GEIH, desde diciembre de 2019, mes de referencia, muestran: *i*) un crecimiento inercial del tamaño de población tomado como referencia en la Encuesta, llegando a 49,4 millones en junio, *ii*) una caída pronunciada, a partir de marzo, de la población económicamente activa (de 4,5 millones a abril, 3,2 millones a mayo y 2,3 millones a junio), esas son las personas que dejaron efectivamente de participar en el mercado de trabajo por efecto de las disposiciones de cuarentena; *iii*) complementario con la PEA, fuerte caída en personas ocupadas, en magnitud similar y más pronunciada en abril, con ligera recuperación en mayo y junio, para un total de 4,4 millones, y *iv*) la menor ocupación se distribuye en nuevos desempleados, 2,1 millones, y personas que regresaron a la inactividad, 2,5 millones.

Tabla 1*Variaciones mensuales en población ocupada, desocupada e inactiva.**Período diciembre 2019-junio 2020 (miles de personas)*

Concepto/mes	Dic.	Ene.	Feb.	Mar.*	Abr.*	May.*	Jun.*
Población total	49 148	49 191	49 234	49 277	49 320	49 363	49 406
PEA	25 159	24 761	25 051	23 500	20 607	21 956	22 877
Ocupados	22 761	21 545	22 006	20 531	16 525	17 262	18 345
Desocupados	2 398	3 216	3 045	2 969	4 083	4 694	4 533
Inactivos	14 425	14 865	14 617	16 210	19 144	17 836	16 957

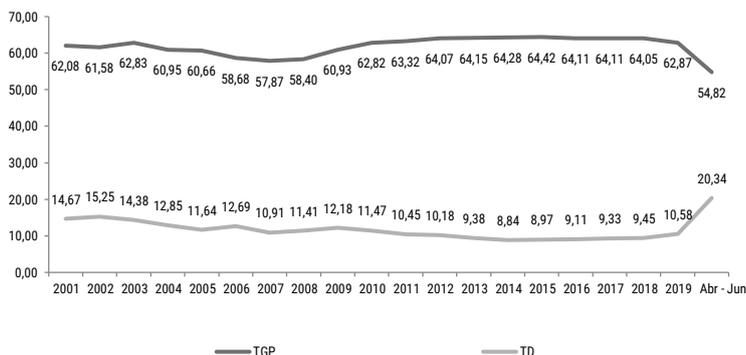
Fuente: Dane, GEIH.

En materia de indicadores (figura 2), se presenta caída en la tasa global de participación (TGP) de ocho puntos (de 63 a 55), e incremento en la de desempleo (TD), de 10 puntos (de 10,5 a 20,3) en el segundo trimestre. La TGP refleja la reducción en la población activa y el tránsito a la inactividad de personas que desarrollaban un autotrabajo, mientras al desempleo llegan quienes buscan un empleo, para lo cual no se tienen en cuenta los inactivos, dado que, por definición, la tasa de desempleo equivale a la relación entre número de desempleados y población activa.

No todos los que dejaron de trabajar perdieron un empleo, muchos eran trabajadores por cuenta propia que quedaron impedidos de salir a trabajar y que lo hicieron a la primera oportunidad que tuvieron, de ahí que no estén buscando empleo y estén mejor interpretados en la inactividad. Otros, en cambio, perdieron el empleo y no saben si lo van a recuperar, por lo pronto pasaron a engrosar el segmento de desempleados aumentando su respectiva tasa.

Figura 2

Tasas global de participación TGP y de desempleo TD (período 2001-2019, tercer trimestre y segundo trimestre en 2020)



Fuente: Dane, GEIH empalmada con ECH.

La tasa de desempleo sube por dos razones: *i*) aumenta el número de personas que buscan empleo, de 2,4 a 4,5 millones y *ii*) se reduce el denominador (la PEA) de 25,2 a 22,9 millones, para llegar a una tasa mensual nacional del 21,4 % en mayo y del 19,8 % en junio, mientras en 13 áreas llegó al 24,9 %. Si se incluyeran los que pasaron a la inactividad, habrían siete millones buscando empleo y la tasa sería del 27,6 %. La tasa para el segundo trimestre nacional quedó en 20,3 %, el doble respecto al 10,1 % del mismo período el año anterior. La diferencia del comportamiento territorial se mantuvo, con notorios incrementos, en cabeceras, pasando del 11,2 % al 22,9 %, mientras en el área rural saltó del 5,9 % al 10,6 %.

El impacto de la secuencia de cuarentenas, que buscan proteger de la pandemia, fue la reducción de la actividad económica no esencial y la destrucción de múltiples puestos de trabajo, entre empleos y

actividades de cuenta-propias impedidos de trabajar. Para sostenerse en el aislamiento obligatorio los hogares tuvieron cuatro alternativas: *i)* en actividades esenciales, seguir las desarrollando, bajo medidas de protección especial, *ii)* en lo no esencial y con posibilidades de mantener el trabajo, trasladarlo a la casa como teletrabajo, *iii)* lo no esencial y sin posibilidades de teletrabajo, respaldarse en los ahorros de que dispongan, y *iv)* quien no clasifique en ninguna de las anteriores, esperar las ayudas y asistencia del gobierno.

Las ayudas las organizó el gobierno en tres segmentos: *i)* la continuidad de los subsidios condicionados, acompañada de un apoyo extraordinario y temporal, *ii)* la creación de un ingreso solidario, de carácter temporal, dirigido a hogares no incluidos en los subsidios condicionados y que dejaron de trabajar por las medidas de aislamiento, y *iii)* creación de un subsidio al empleo y auxilio para la prima, en el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), destinado a las empresas con el objeto de que no sigan despidiendo trabajadores. El ingreso solidario se creó ante la evidencia de que los subsidios condicionados no llegaban a los trabajadores independientes ni despedidos, mientras el subsidio al empleo fue la demostración de que los subsidios familiar y al desempleo son simbólicos y de poco sirven en una coyuntura como ésta.

3. Los recursos para las alternativas de emergencia

Una vez declarada la emergencia y decretado el aislamiento, el Gobierno comenzó a asignar recursos y determinar el destino de los mismos. En el Decreto 444/20, en uso de facultades extraordinarias, creó el

Fondo de Mitigación de Emergencias (Fome), adscrito al Ministerio de Hacienda, y le asignó paulatinamente cinco fuentes de recursos, en su orden: *i*) préstamo del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) por \$11,6 billones; *ii*) préstamo del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (Fonpet) por \$1,3 billones; *iii*) préstamo del Fondo de Riesgos Laborales por \$0,2 billones; *iv*) recaudo del Impuesto Temporal de Solidaridad,² creado en los Decretos 568 y 774, por \$0,29 millones, y *v*) inversiones obligatorias en establecimientos de crédito en Títulos de Solidaridad (TDS) por \$9,7 billones.

Al Fome le fueron asignados recursos por \$22,15 billones que deben generar \$0,15 billones adicionales en rendimientos financieros, para un total asignado de \$23,3 billones (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 403). Según reporte del Ministerio, al 19 de junio del 2020, le habían trasladado recursos al Fome por \$22,55 billones, que fueron distribuidos presupuestalmente para atender tres contingencias así: *i*) la emergencia sanitaria, destinada al área de salud, con \$8,24 billones; *ii*) ayuda a población vulnerable, transferencias condicionadas e ingreso solidario, con \$6,63 billones, y *iii*) para el Programa de Protección al Empleo (PAEF), con \$6,96 billones. Falta por aprobar la distribución presupuestal de recursos por \$1,44 billones (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 405).

Los recursos asignados al Fome no estaban previstos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año en curso, fueron adiciones por efecto de la emergencia con origen en préstamos sobre recursos

2. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

fondeados que no se iban a usar este año (FAE, Fonpet y FRL), e ingresos extraordinarios y temporales, impuesto solidario y TDS. El destino es atender la emergencia con programas temporales, asignaciones extras en transferencias condicionadas, ingreso solidario y protección al empleo; por tanto, no incluye lo apropiado en el PGN para Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor, que son programas permanentes. En la coyuntura no entró en discusión el papel del subsidio familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar y destinado a los trabajadores formales de menos de cuatro salarios mínimos mensuales, financiado con un parafiscal.

La población objetivo establecida desde el gobierno es: *i*) en subsidios condicionados, aproximadamente 3,3 millones de hogares con una cobertura de 10,5 millones de personas incluidas en los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, focalizadas en la Encuesta Sisben, que participan irregular y marginalmente en el mercado de trabajo, *ii*) el Programa de Ingreso Solidario destinado a tres millones de hogares con cobertura 9,6 millones de personas, que dejaron de trabajar o fueron despedidas de su empleo, y *iii*) el PAEF destinado a las empresas que tienen contratados seis millones de trabajadores, aproximadamente el 75 % del empleo efectivo existente al mes de mayo. Adicionalmente se incluye el programa de devolución del IVA, destinado al millón de hogares de menores ingresos, que ya deben estar identificados en el grupo de subsidios condicionados.

El propósito del Gobierno es atender temporalmente y por emergencia: *i*) la población vulnerable ya

focalizada con un giro adicional e identificar nuevos vulnerables, aquellos que dejaron de trabajar o perdieron su empleo, para darles un «ingreso solidario» de \$160 000 mensuales, con el rubro presupuestado en \$6 627 miles de millones, y *ii*) las empresas, con apoyo a la nómina y el objetivo de que no se despidan trabajadores, bajo el programa PAEF, con el rubro presupuestado por \$6 964 miles de millones. Para estos dos programas, el Fome asignó presupuesto por \$13,6 billones, equivalentes al 1,28 % del PIB reportado en el 2019.

Entre los programas permanentes de política social se tiene: *i*) por transferencias condicionadas, el Departamento para la Prosperidad Social tiene presupuestada la suma de \$1,9 billones para ejecutar en el 2020, *ii*) el Fondo de Solidaridad Pensional reporta pagos por \$80 000 mensuales a 1,7 millones de adultos mayores en el programa Colombia Mayor, para los cuales debe destinar aproximadamente \$1,8 billones al año, *iii*) el programa de devolución del IVA para población de menores ingresos, que comenzó a ejecutarse este año, prevé giros de \$75 000 mensuales para 3,2 millones de personas, por valor aproximado de un billón de pesos, los cuales no deberían incluirse en los recursos de emergencia del Fome. En estos tres programas permanentes, que dependen del presupuesto nacional, están asignados recursos por \$4,7 billones, equivalentes al 0,44 % del PIB de 2019.

La parafiscalidad también se usa para programas de política social, en este caso el aporte del 4 % de impuesto a la nómina destinado a las Cajas de Compensación Familiar (CCF), con el objetivo de suministrar un subsidio familiar a los trabajadores del sector formal o segmento de empleo. Según Asocajas, para 2019, habían

695 096 empresas con 9 670 065 trabajadores afiliados, las cuales aportaron \$8,2 billones, de los cuales fueron retornados, a manera de subsidio familiar, \$2,1 billones a 8 580 270 trabajadores, equivalente al 0,2 % del PIB, el 25,6 % de lo recaudado y destinado al 88,7 % de los afiliados con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. Adicionalmente las ccf administran el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), encargado de proveer un subsidio de desempleo y los aportes al sistema de salud y pensiones, hasta por seis meses.

¿Qué pudieron haber recibido los hogares colombianos en esta emergencia? Los programas permanentes del Gobierno y de las ccf aportan \$6,8 billones en el año, el 0,64 % del PIB, o \$1,7 billones para el trimestre, el 0,17 % del PIB, mientras a la emergencia se destinaron \$13,6 billones, el 1,28 % del PIB, para un total de \$20,4 billones, el 1,9 % del PIB. Si la emergencia hubiera durado un trimestre y los dineros se hubieran girado oportunamente, de abril a junio, los hogares colombianos habrían recibido un total de \$15,3 billones o el 1,45 % del PIB, distribuido en los tres segmentos de población a los que el Gobierno organizó su reparto, los focalizados en Sisben, los nuevos vulnerables y los trabajadores formales.

Lo asignado presupuestalmente desde el Fome no corresponde con lo reportado por otras instancias del Gobierno sobre su posible reparto, eso se refleja en la información suministrada a los congresistas ponentes del Proyecto de Ley 320 de Senado, sobre Renta Básica, a partir de la cual se construye la tabla 2. Para evitar confusiones se precisa la cobertura en número de

personas concernidas que son, en última instancia, los perceptores de la transferencia a nombre de los demás miembros del hogar, eso significa que el receptor es una persona natural a la que se le transfiere un monto determinado, que no se multiplica por los miembros de su familia, por el contrario, el aporte por cabeza es menor.

Tabla 2

Transferencias del Gobierno nacional para atender emergencia Covid19, por destino y tipo de programa (miles de millones de pesos y tres meses)

Segmento	Programa	Cobertura personas	Monto \$	Giro mes \$mm	Total \$mm	Total \$mm
Formal	PAEF	6 000 000	350 000	2 100	6 300	6 857
	50 % prima	2 537 682	219 431	557	557	
Vulnerable	Solidario	3 000 000	160 000	487	1 461	1 749
	Suspendidos	600 000	160 000	96	288	
	Familias	2 666 236	145 000	401	1 203	
Focalizado	Jóvenes	274 342	356 000	99	297	1 920
	C Mayor	1 747 500	80 000	140	420	
Total		16 825 760		3 880	10 526	10 526

Fuente: ponencias Renta Básica Partido Liberal 320 Senado.

Respecto a los documentos que han circulado en el debate del Congreso, la primera gran diferencia es la cobertura y el monto efectivo que recibiría cada persona. De acuerdo a la información suministrada por el Gobierno, estas ayudas llegarían a un máximo de 9 173 062 hogares, entre los cuales se incluye un millón por devolución del IVA, que representan 29 353 797 personas, casi el 60 % de la población colombiana, con un subsidio específico por hogar. En realidad, los subsidios son individuales y las personas los gastan en su hogar, cubriendo a 16 825 760 personas, que pueden

ser receptoras de más de una ayuda, directa o indirecta, por tanto, se desconoce el impacto real por hogar.

El monto propuesto a repartir tampoco coincide con lo presupuestado en el Fome; para los tres meses estimados de pandemia, lo informado a los congresistas es la entrega de subsidios por \$10,5 billones, es decir \$3,1 billones menos que lo publicitado por el Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y asignado presupuestalmente. Lo desembolsado es mucho menos, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, al 3 de agosto, la suma de \$7,9 billones, sin que corresponda a los montos asignados a cada programa. Las transferencias prometidas, asignadas y desembolsadas, por segmento, son:

Para el segmento formal o de empleo, el Fome destinó \$6,96 billones, prometió repartir \$6,86 billones y ha desembolsado efectivamente, al 3 de agosto, \$1,7 billones. El principal compromiso del Gobierno fue con los gremios económicos, con quienes cogobierna, buscando resolverles dos reclamos: *i)* apoyar el pago de nóminas que contribuya a reducir la carga de la inmovilidad, y *ii)* autorizar la apertura de un mayor número de actividades, para construir una nueva normalidad. Para el efecto creó el PAEF y prometió la entrega de \$350 000 por cada trabajador y por tres meses, dados directamente a las empresas, para un universo de seis millones de trabajadores, así como el aporte, por una vez, del 50 % de la prima semestral para un universo de 2,5 millones de trabajadores. La oferta fue tardía y el desembolso poco efectivo, como consecuencia más de dos millones de personas perdieron su empleo, en micro, pequeñas y medianas empresas.

En el segmento de nuevos vulnerables, entendido como las personas por cuenta propia que dejaron de trabajar y se quedaron sin ingresos y aquellos trabajadores cuyos contratos fueron suspendidos temporalmente, la oferta del gobierno es entregar un subsidio denominado «ingreso solidario», por \$160 000 mensuales durante tres meses y con cobertura a tres millones de personas independientes y 600 mil con contrato suspendido, para un total de \$1,75 billones, incluidos presupuestalmente en una partida mayor por \$6,6 billones. De acuerdo al reporte del Observatorio Fiscal, en este grupo se ha concentrado la actividad gubernamental y ha repartido \$4,1 billones, aumentando la cobertura y extendiéndola en el tiempo, con un cuarto giro y el propósito de llevarlo hasta fin de año, asumiéndolo como su versión de renta básica.

El segmento de transferencias condicionadas con aporte extraordinario es el más previsible y ordenado, allí se ofrecieron aportes por tres meses de \$145 000 en Familias en Acción, \$356 000 en Jóvenes en Acción y \$80 000 en Colombia Mayor, para un total de \$1,92 billones, incluidos en la partida presupuestal de los \$6,6 billones. De acuerdo al Observatorio Fiscal, se han desembolsado efectivamente \$2,1 billones, es decir, que hubo algún aumento de cobertura, dado que no se ha hablado de extenderlo en el tiempo, salvo que se estén incluyendo giros por devolución de IVA, cuyo destino principal es la población focalizada. Entre nuevos vulnerables y transferencias condicionadas se han ejecutado \$6,2 billones, quedando por ejecutar \$0,4 billones.

El financiamiento de una renta básica pospandemia

Con la emergencia retornó el debate sobre el contenido de la política social y su alcance. La declaratoria de cuarentena y aislamiento obligatorio para familias sin ingresos desnudó las limitaciones de los subsidios condicionados, vigentes desde hace 20 años, y el ilusorio subsidio familiar, administrado por las CCF, para quien pierde su empleo y queda desprotegido. La alternativa es suministrar una ayuda temporal ampliada a grupos no focalizados, con discusiones sobre su denominación, monto y cobertura. El Proyecto de Ley 320 del Senado recoge varios de estos aspectos, sin resolver.

La disyuntiva sobre denominarla Renta Básica o Ingreso Mínimo no es menor, es la diferencia de concepción sobre las razones para implementar una política social. La idea de Renta Básica parte del supuesto de que los ciudadanos deben empoderarse y relacionarse con el Estado y el mercado con unos recursos de base que le permitan satisfacer necesidades básicas y proyectarse como persona en el desarrollo de sus actividades. La idea de Ingreso Mínimo, por el contrario, es la de entregar auxilios, de última instancia, para paliar la falta de oportunidades y las carencias que genera una relación marginada en la sociedad. El empoderamiento ciudadano y la salida de la marginalidad es el propósito de una política social incluyente.

Aunque se ha lanzado el imaginario de que se propone aprobar e implementar una Renta Básica de carácter universal y no condicionada, ni el PL 320 ni las dos ponencias radicadas al respecto tienen ese objetivo. Tanto el PL como las ponencias y la propuesta del Gobierno coinciden en aprobar un auxilio de

emergencia focalizado y sin condiciones, lo que es un avance importante y permite aclarar su alcance. Las cuatro propuestas tienen tres elementos en común: *i*) es un apoyo temporal de emergencia, inicialmente por tres meses, *ii*) es focalizado usando la base Sisben, ampliada a identificar nuevos vulnerables, y *iii*) es subsidio no condicionado. Difieren en: *i*) definir la cobertura por hogar o por persona, y *ii*) el monto del auxilio.

La ayuda propuesta no es una Renta Básica Universal, entendiendo por ella un aporte en dinero, no en especie, entregado por el Estado a todos y cada uno de los ciudadanos, destinado a cubrir necesidades básicas y permitirles desarrollar sus habilidades, potenciando el libre desarrollo de su personalidad. Esa propuesta no se está debatiendo en Colombia, y muchos en el Gobierno y en los partidos que lo apoyan, pues éstos la consideran impensable y la califican de «política de atenedos» y de aquellos que todo lo quieren gratis.

La propuesta como tal está circulando en muchos países, como nueva forma de relacionarse entre el Estado y sus ciudadanos, como estrategia para fortalecer la demanda y con vocación de permanencia en el tiempo.

La propuesta que se está discutiendo en Colombia es más modesta y sin vocación de permanencia, se trata solamente de un auxilio temporal de emergencia para cubrir necesidades mínimas generadas por el aislamiento, de ahí su nombre de ingreso mínimo con carácter de «solidario». La propuesta del Gobierno es identificar a esa nueva población vulnerable, la que no estaba focalizada con transferencias condicionadas, y darle un auxilio mensual de \$160 000, inicialmente por

tres meses y ahora hasta diciembre, es decir, por un total de nueve meses, con una cobertura de 3,6 millones de personas, entre quienes dejaron de trabajar y perdieron sus empleos, para un total \$5,2 billones. Las transferencias condicionadas y la devolución del IVA permanecen igual.

La propuesta de la bancada de Gobierno en el Congreso es la de duplicar el aporte mensual del ingreso solidario, aumentar su cobertura y mantener el giro por tres meses, para \$4,3 billones. En la ponencia del bloque gubernamental se incluye el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por \$9 billones, el auxilio para trabajadores con contrato suspendido, por \$0,3 billones y la ampliación del giro extraordinario para Colombia Mayor hasta \$200 000 por tres meses (\$1 billón), mientras los otros giros extras son idénticos. El valor de los giros proyectados en esta ponencia es de \$16,5 billones, apenas \$2,9 billones por encima de lo asignado presupuestalmente por el Fome. No hay otra propuesta de esta bancada y el tiempo estimado se causó.

La otra ponencia, de la bancada alternativa, trae una propuesta diferente, la de reunir los programas sociales del Estado y las fuentes de emergencia para entregar, sin condiciones, a nueve millones de personas que ejerzan la jefatura de hogar el equivalente a un salario mínimo mensual, \$877 803, lo que significa, dado el tamaño promedio del hogar, de 3,3 personas, el equivalente a un aporte por persona de \$266 000, cifra superior a lo proyectado como ingreso solidario (\$106 000). La cobertura de este programa va a nueve millones de hogares y a 30 millones de personas, 60 % de la población nacional que incluye

hogares pobres, vulnerables y micronegocios afectados por la pandemia.

Esta propuesta tiene varias ventajas dada la coyuntura: *i)* suspende temporalmente las transferencias condicionadas y a sus destinatarios los incluye en un programa general; *ii)* entrega recursos directamente a los hogares, quienes son los dinamizadores de la demanda, con lo cual las empresas tienen compradores; *iii)* no es universal, por lo tanto, solamente está dirigida al conjunto de hogares pobres y vulnerables, los más afectados por el aislamiento, *iv)* es temporal, inicialmente por tres meses, y puede extenderse el tiempo requerido para controlar la pandemia, y *v)* los recursos para financiarlo están previstos en programas permanentes, los diseñados por el Fome y los anunciados por el Gobierno.

El costo fiscal de esta propuesta es de \$7,9 billones mensuales, el 0,78 % del PIB, extendido a tres meses llega a \$23,7 billones, el 2,3 % del PIB, que sigue siendo una proporción baja respecto a lo aprobado en otros países. Las fuentes de financiamiento están definidas: *i)* de los programas permanentes del Estado, transferencias condicionadas, Adulto Mayor y devolución del IVA, por trimestre da \$1,2 billones, *ii)* lo asignado presupuestalmente por el Fome, \$13,6 billones, y *iii)* los recursos pendientes de asignar presupuestalmente en el Fome, \$1,4 billones, para un total de \$16,2 billones. Queda pendiente por identificar y asignar recursos por \$7,5 billones, que pueden salir de alguna de las imaginarias partidas anunciadas por el Gobierno nacional al divulgar un aporte del 11 % del PIB para paliar la pandemia.

Queda pendiente por cuantificar la magnitud de la crisis, la caída del PIB y la pérdida en empleos y puestos de trabajo, por lo pronto estimadas en recesión del -8 % y tasa de desempleo del 21 %. ¿La salida de la crisis es apoyar la oferta o dinamizar la demanda? Hasta ahora el PAEF es un fracaso y el desempleo galopa, mientras la demanda se contrae y golpea al PIB. La alternativa es dinamizar la demanda, en corto plazo con el programa de emergencia y en la pospandemia, reuniendo los programas sociales en uno solo, no condicionado, con focalización general y en vías hacia una Renta Básica.

Referencias

Ministerio de Hacienda. (2020). *Marco fiscal de mediano plazo 2020*. Ministerio de Hacienda. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

La renta básica: una respuesta a la crisis del trabajo asalariado y el empleo precario

*Eric Alberto Orguloso Martínez¹
y Jairo Guillermo Isaza Castro²*

1. Asesor y ex director de la Escuela Nacional Sindical. Economista de la Universidad Nacional, Especialista en Proyectos de Desarrollo. Magíster en Educación Superior y Estudios de Maestría Análisis de Problemas Económicos, Políticos y Relaciones Internacionales. Docente Universitario. Ex decano de la Universidad del Magdalena. Mail: alberto.orguloso@gmail.com.

2. Director del doctorado de Estudios de Desarrollo y Territorio de la Universidad de La Salle y presidente de la Asociación Colombiana de Estudios del Trabajo. Doctor en Economía de la Universidad de Sussex (Reino Unido); magíster en Estudios del Desarrollo, International Institute of Social Studies (Holanda); Economista, Universidad Católica de Colombia. Email: jisaza@lasalle.edu.co y jgisaza@gmail.com.

La adopción de una renta básica universal constituye un proyecto emancipatorio de realización de la ciudadanía activa basado en el enfoque del derecho de ciudadanía y el «derecho a tener derechos», con los que se pretende superar las lógicas del mercado y justificar, a su vez, la crisis del sistema asalariado, la precariedad del empleo y la falta de protección social.

Existen distintos modelos y experiencias de renta básica: desde la noción originaria libertaria y universalista hasta la versión acotada de naturaleza condicionada y de emergencia, pero ambas pueden tener cabida como variantes que complementan el clásico «sistema de trabajo» basado en el contrato laboral, del que se derivan los derechos económicos y sociales prestacionales en aras de establecer un nuevo marco de derechos basado en las personas e inherente al nuevo contrato social o nuevo Estado de bienestar.

En el contexto actual de crisis por la pandemia del coronavirus se han presentado varias propuestas de renta básica de emergencia y universal de origen parlamentario y la iniciativa del ingreso mínimo vital impulsada por la Escuela Nacional Sindical como un eslabón de una renta básica universal.

En este texto se presenta un análisis sobre los cambios en las tendencias del trabajo y del mercado laboral, marcado por la informalidad, el cuentapropismo, el trabajo autónomo y a tiempo parcial, lo que somete al ciudadano-trabajador a condiciones indignas de carencias de ingresos y de medios de subsistencia. En este contexto, se justifica la adopción de una renta básica como política de ingresos para garantizar el derecho de ciudadanía a todas las personas que no dependen del contrato del trabajo.

La centralidad del trabajo y el concepto ampliado de trabajo

En este aparte se reseña el debate sobre la centralidad del trabajo, la crisis del trabajo asalariado y del empleo por la persistente precarización laboral en las diversas formas que caracterizan las tendencias de heterogeneización, complejización y fragmentación del trabajo, según Antunes (2000) y De la Garza (2009), o la metamorfosis del trabajo asalariado, lo que permite identificar las transformaciones históricas del trabajo, según Castel (1997).

De acuerdo con De la Garza (2009):

El concepto de trabajo ha cambiado históricamente, y conviene recapitular acerca de la construcción de su significado. En su aspecto más básico, el trabajo puede entenderse como la transformación de un objeto a partir de la actividad humana, utilizando determinados medios de producción para generar un producto con valor de uso y, en ciertas condiciones, con valor de cambio. Esta definición general tiene que ser

contextualizada históricamente. Sin embargo, si algo caracteriza y modifica los anteriores conceptos de trabajo y del proceso de trabajo a fines del siglo xx, esto es la extensión de la producción inmaterial y de la transformación y generación de objetos puramente simbólicos, (pp. 117-118)

Siguiendo a De la Graza (2009), para otros mundos de vida como el ocio, el consumo o la familia también estamos obligados a probar su pertinencia en la conformación de sujetos sociales. Es decir, a un concepto de trabajo ampliado debe seguir otro de sujetos laborales ampliados. Las concepciones estrechas de trabajo y de sujeto laboral suponen que los sujetos laborales son aquellos cuya acción colectiva depende fundamentalmente de la experiencia, la organización, las demandas laborales, específicamente en torno de la relación capital-trabajo, esta sería la concepción estrecha de trabajo y de sujeto laboral. De manera que la existencia del ser humano no está limitada al trabajo en su versión clásica, por lo que será necesario otros modos de lograr la satisfacción de sus mínimos vitales.

Con Smith se funda la economía política sobre la libertad de los intercambios en el mercado. Pero la realización de dicha libertad suponía la libertad de trabajo, y por lo tanto la liberalización del trabajo obrero (Castel, 1997, p. 175). De allí que el paso del concepto de necesidad del trabajo al de necesidad de la libertad de trabajo introdujo cambios sustantivos en la relación social que pretendían superar el trabajo forzado y asignarle el papel regulador al Estado sobre las relaciones contractuales, incluyendo el trabajo libre, como el juego de intereses particulares expresados y contratados

libremente a través de los intercambios, basado en la ideología liberal de la iniciativa privada, del sentido del riesgo, del esfuerzo propio y de la competencia.

Como sostiene Castel (2007):

El libre acceso al trabajo implicó una reforma contractual de la estructura social, bajo la premisa según la cual cada hombre es libre de acceder al trabajo y a la riqueza creada producto de su propio esfuerzo. Pero el libre acceso al trabajo no es un derecho al trabajo. El solicitante de empleo debe realizar personalmente el esfuerzo de encontrarlo... y a pesar de realizar la búsqueda y estar desocupado, no todos encuentran un empleo asalariado, porque el proceso productivo en el capitalismo no absorbe toda la oferta de trabajo de la sociedad. Es decir, no se realiza el pleno empleo, lo que justifica la aspiración histórica de los trabajadores de reducir la jornada laboral o del tiempo de trabajo. La promoción del libre acceso al trabajo se impone desde el siglo XVIII siendo una revolución jurídica. Pero «la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad». (p. 31)

En esta concepción, el trabajo asalariado se convierte en «la matriz básica de la sociedad salarial moderna», ligada al Estado de bienestar y su sistema de protección social. En contraste, la precarización y la fragmentación del empleo asalariado condenan a los trabajadores a una situación de vulneración de derechos, de exclusión social y económica y los convierte en ciudadanos de segunda o tercera categoría sin derechos y poniendo en riesgo su dignidad humana.

La producción es también reproducción social (Barre-Maurisson, 1999, como se cita en Cortés, 2000), pero hay una parte de la reproducción que se considera fuera de la producción. Se trata, en parte, del trabajo de reproducción en la familia para satisfacer necesidades de alojamiento, alimentación, esparcimiento y cuidado de los niños, que no adquieren un carácter mercantil. Por otro lado, en muchos lugares del planeta se expanden o se mantienen los trabajos mercantiles y de subsistencia no capitalistas: el campesino, el cuentapropista, el trabajo familiar, sea para la venta o no (Cortés, 2000). Hay actividades en las que no es posible separar tajantemente producción de reproducción externa, como en el trabajo a domicilio, en muchos trabajos familiares para la venta, en el autoempleo, en el trabajo doméstico, en la venta callejera y a domicilio. De antaño, los espacios reproductivos con creación de valor y los de reproducción genérica de la fuerza de trabajo se traslapan, mientras que actualmente surgen otros, como el teletrabajo en la casa.

La constatación es fuerte: en plena era de la informatización del trabajo, del mundo maquinal y digital estamos conociendo la época de la informalización del trabajo, de los tercerizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados trabajadores de tiempo parcial, del subproletariado. Los capitales no pueden eliminar completamente el trabajo vivo, logran reducirlo en varias áreas mientras lo amplían en otras, como se ve simultáneamente con la creciente apropiación de la dimensión cognitiva del trabajo y la paralela ampliación del trabajo descalificado y precarizado (Antunes, 2009, p. 34).

Siguiendo a Antunes (2009), en el debate sobre la centralidad del trabajo:

A diferencia de las tesis que abogan el fin del trabajo, creo que el desafío que enfrentamos es comprender la nueva polisemia del trabajo, esa nueva morfología cuyo elemento más visible es el diseño multifacético que resulta de las fuertes transformaciones que atravesaron al mundo del capital en las últimas décadas. Nueva morfología que comprende desde el operario industrial y rural clásicos, en relativo proceso de retracción (desigual, cuando se comparan los casos del norte y los del sur), hasta los asalariados de servicios, los nuevos contingentes de hombres y mujeres tercerizados, subcontratados, temporarios, que se amplían. Esa nueva morfología del trabajo significa también un nuevo diseño de las formas de representación de las fuerzas sociales y políticas del trabajo. (p. 39)

En este marco de precarización estructural del trabajo es que los capitales globales están exigiendo a los gobiernos nacionales el desmonte de la legislación social protectora del trabajo. Y flexibilizar dicha legislación significa aumentar aún más los mecanismos de extracción de plus-trabajo, ampliar las formas de precarización y destrucción de los derechos sociales que fueron arduamente conquistados por la clase trabajadora (p. 32).

Los excedentes de mano de obra (oferta laboral), los aumentos de productividad, los impactos de la revolución tecnológica y la persistencia del desempleo estructural ponen al orden del día la discusión de la reducción de la jornada de trabajo y la reasignación

del tiempo de trabajo. De acuerdo con Muñoz (1997), la lucha por su reducción tiene dos componentes: por un lado, manifiesta el interés de los trabajadores por recuperar su capacidad de decisión sobre la disponibilidad de ocio, perdida con los cambios organizativos asociados a la maquinización y la producción en fábricas; pero, por otro, y casi desde sus orígenes, expresa la relación que a los ojos de los trabajadores-sindicatos existía entre la jornada de trabajo y el empleo (p. 188).

El trabajo y la cuestión social

De acuerdo con Castel, la cuestión así planteada es también la cuestión del Estado, del papel que éste está llamado a desempeñar en esta coyuntura. El Estado social se constituyó en la intersección del mercado y el trabajo. Si la economía se automatiza y la condición salarial se desmorona éste pierde su poder integrador o se transforma, y de esa forma se reconoce que no hay una forma única de Estado social.

Desde principios del siglo xx, la solidaridad debía convertirse en la asistencia voluntaria de la sociedad por ella misma y el Estado social sería el garante. En los albores del siglo xxi, cuando las regulaciones en el marco de la sociedad industrial se ven profundamente quebrantadas, es sin duda ese mismo contrato social lo que hay que redefinir, comenzando desde el principio. «Pacto de solidaridad, pacto de trabajo y pacto de ciudadanía, pensar en la inclusión de todos... como se decía en los tiempos de la Ilustración, hacer sociedad» (Castel, 1997, p. 24).

El Estado de bienestar, diseñado sobre la base de derechos sociales públicos y universales, y articulado bajo

políticas laborales que buscaron el progreso de la clase trabajadora, se ha visto afectado por la globalización económica que, atraída por la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo conduce a la polarización de la riqueza, con incremento de las rentas del capital y disminución de las rentas del trabajo. El elevado nivel de desempleo —con riesgo de ser estructural—, la pobreza, la exclusión social y las políticas nacionales —con fuertes ajustes en el gasto público social— ponen en crisis el Estado de bienestar «como construcción política, económica y social» (Merino, 2014, p. 61).

En contraste, los problemas de distribución del ingreso y la desigualdad plantean grandes debates sobre las tendencias y los mecanismos de asignación del mercado, y del efecto distributivo del crecimiento económico. Según Piketty (2014), «no tenemos ninguna razón para creer en el carácter autoequilibrado del crecimiento. Ya es tiempo de reubicar el tema de la desigualdad en el centro del análisis económico y de replantear las cuestiones propuestas en el siglo XIX» (p. 30).

Por su parte, el lento crecimiento de la economía internacional (Gordon, 2016 y Summers, 2016), la robotización de la industria y la extensión de la economía colaborativa en un contexto de aceleración de la globalización (Brynjolfsson y McAfee, 2011) han dado como resultado la precarización del mercado de trabajo y un incremento de la desigualdad crónica, sin aumentos netos del número de trabajos creados desde el año 2000 (Livingston, 2016). Las dificultades del tradicional *Welfare State* para afrontar esta nueva situación han generado un nuevo momento de auge y discusión sobre una medida como la renta básica universal (Tena, 2017).

En esta perspectiva, la renta básica se entiende como incondicional porque la seguridad en los ingresos pasa verse como un derecho de ciudadanía, un derecho por el cual cualquier ciudadano pasa a ser «propietario» —«propietario de su propia vida»— (Casassas y Ravenós, 2003, p. 128). La renta básica no se contrapone *per se* al empleo ni a la inserción laboral de esos ciudadanos titulares del derecho a un ingreso monetario, por el contrario, los libera de aceptarle al mercado cualquier empleo precario por mera necesidad de satisfacer necesidades; de manera que el sujeto se ubica en un ámbito de mayor libertad y de mayor autonomía para incluirse o no en el proceso de trabajo y en el proceso económico.

La metamorfosis del trabajo: entre la flexibilización y la precarización

Las tendencias de cambio pueden leerse desde el enfoque de la «metamorfosis de la cuestión social» de Castel (1997), donde «la metamorfosis es dialéctica de lo igual y lo diferente». La cuestión social, según Castel, es el espacio intermedio para restaurar o establecer vínculos entre la económica y la política. Los «inempleables» de hoy son aquella población que está por fuera del mercado laboral moderno, que viven en una situación socioeconómica miserable, de vulnerabilidad y de exclusiones en el sistema de derechos. Esa masa de personas, por ser pobres, trabajadores informales y empleados precarios están por fuera del sistema asalariado, del reparto del ingreso y de la protección social, y a la vez carecen de derechos de ciudadanía.

De acuerdo con Antunes (2000), en el capitalismo avanzado se observa una sociedad dual. Las

transformaciones y metamorfosis del trabajo, particularmente en los países capitalistas avanzados, tienen repercusiones significativas en los países del tercer mundo, que están dotados de una industrialización intermedia: por un lado, se verificó una desproletarización del trabajo industrial fabril en los países del capitalismo avanzado. En otras palabras, hubo una disminución de la clase obrera industrial tradicional. Pero, paralelamente, ocurrió una significativa subproletarización del trabajo como consecuencia de las formas diversas del trabajo parcial, precario, tercerizado, subcontratado y vinculado a la economía informal y al sector servicios, etc. Se comprobó, entonces, una significativa heterogeneización, complejización y fragmentación del trabajo (p. 83).

Gorz (1990), indica que una de las evidencias encontradas en los principales países industrializados de Europa occidental fue que los trabajadores ocupados efectivos en la industria representaban cerca de 40 % de la población activa a comienzos de los años cuarenta. De acuerdo con cifras de ILOSTAT de la OIT, publicadas en el portal del Banco Mundial, la participación del empleo en la industria manufacturera de los países de la OCDE registró una caída sostenida en las últimas tres décadas, al pasar del 29,7 % en 1990 al 22,5 % en 2020 (Banco Mundial y OIT, 2020). Estos datos evidencian una nítida reducción del proletariado fabril industrial en los países de capitalismo avanzado en el transcurso de la recesión en función de la automatización, de la robótica y de los múltiples procesos de flexibilización.

Se presenta entonces, de acuerdo con Antunes, una significativa expansión, heterogeneización y

complejización de la llamada «clase-que-vive-del-trabajo», dada por la subproletarización del trabajo presente en las formas del trabajo precario a tiempo parcial. A título de ilustración: tomando el periodo 1982-1998, mientras se dio en Francia una reducción de 501 000 empleos de tiempo completo, hubo un aumento de 111 000 empleos de tiempo parcial (Bihl, 1990, p. 88 y 1991, p. 89). O sea, mientras en varios países del capitalismo occidental avanzado vieron decrecer los empleos de tiempo completo, paralelamente experimentaron un aumento de las formas de subproletarización a través de la expansión de los trabajadores parciales, precarios, temporarios (Antunes, 2000, p. 86).

En relación con el proceso productivo y el proceso de trabajo, para Antunes (2001), un punto esencial del toyotismo es que para la efectiva flexibilización del aparato productivo es también imprescindible la flexibilización de los trabajadores. Derechos flexibles para poder disponer de una fuerza de trabajo en función directa a las necesidades del mercado consumidor.

La década de los ochenta en los países del capitalismo avanzado presenció profundas transformaciones en el mundo del trabajo, en sus formas de inserción en la estructura productiva y en las formas de representación sindical y política (Antunes, 2000). De acuerdo con De la Garza (2009), desde hace varios decenios, el empleo en la industria en el mundo ha disminuido en favor de los servicios; en tanto las micro y pequeñas empresas en el tercer mundo no han tendido a disminuir, los trabajos precarios se han incrementado, junto con la aparición de nuevas calificaciones. El resultado

más brutal de estas transformaciones es la expansión sin precedentes en la era moderna del desempleo estructural, que abarca a todo el mundo, a escala global (Antunes, 2000); tendencia que es más acentuada en América Latina.

A su vez, la inserción en el mercado laboral no solo depende de lo que se ha dado en denominar la empleabilidad de la persona (características de la oferta de trabajo), sino que en forma determinante depende también de la demanda de puestos a cubrir en el mercado laboral, que funciona como puerto de entrada (Piore, 1983). Las políticas neoliberales, que se hegemonizaron fundamentalmente en la década del noventa y a principios del nuevo siglo, significaron una complejización importante de estas heterogeneidades en la estructura productiva y del empleo, profundizando las brechas en las condiciones o pautas de contratación, de estabilidad y determinación salarial que gozan los distintos segmentos que conforman la fuerza laboral (Davolos, 2012, p. 19).

Por su parte, la discusión acerca del trabajo atípico tiene detrás la comparación con un tipo ideal de trabajo que, en países desarrollados, llegó a ser mayoritario: industrial, estable, subordinado a un solo patrón y empresa, con relaciones claras de quién es trabajador subordinado y ante quién se es patrón (relación laboral bilateral), de tiempo completo y con contrato por tiempo indeterminado, con seguridad social (Zucchetti, 2003, como se cita en De la Garza, 2009). En contraposición, el trabajo atípico sería el no subordinado a un solo patrón o integrado a una sola empresa, sin contrato por tiempo indeterminado, sin tiempo

completo, desprotegido, riesgoso. Ejemplos de trabajos atípicos serían: de tiempo parcial, por llamada, por obra, estacional, con agencias de contratación, a domicilio, el teletrabajo, el de aprendizaje o a prueba, el del *free lance*, el domiciliario, pero también los tradicionales de salud, transporte, ventas callejeras, actividades delictivas (p. 125).

A su vez, el trabajo temporal³ ha crecido de manera sostenida en los países integrantes de la OCDE desde la década de los ochenta. El incremento agregado ha sido relativamente constante: entre 1987 y 2007 alcanzó el 12 % del empleo remunerado global, en comparación con el 9,4 % que se registraba en 1985. Si bien, el empleo asalariado permanente aumentó un 21 % en los países de la OCDE durante el mismo período, por otro lado, el trabajo temporal aumentó un 55 %. En resumen, el trabajo temporal representó el 30 % de todos los trabajos remunerados que se generaron durante ese período (ACTRAV, 2011, p. 36).

En América Latina, esos procesos profundizan la distorsión del mercado de trabajo y precarizan las relaciones que se dan en éste, mientras expulsan la fuerza de trabajo hacia la informalidad y promueven contratos de naturaleza civil o comercial. Disminuyen, además, la posibilidad de acceder al pago de las prestaciones sociales y el acceso al Sistema General de

3. En este análisis de ACTRAV (OIT) incluyó a las agencias de trabajo temporal dentro de la amplia categoría de trabajadores y contratos temporales. Sin embargo, vale aclarar que las agencias de trabajo temporal y los subcontratistas, en general, introducen un elemento intermediario importante y preocupante en la relación de empleo estándar.

Seguridad Social e impiden el desarrollo de derechos como el de asociación y el de la representación colectiva de los intereses de los trabajadores, al tiempo que se ahonda la desigualdad entre los dueños del capital y quienes tienen solo su fuerza y capacidad de trabajo como medio de subsistencia (García, 2008, p. 200).

De acuerdo con la OIT (2019), entre 2012 y 2018, el empleo por cuenta propia en América Latina subió del 21,1 % al 23 % de los ocupados, en especial los no profesionales, que pasaron del 18 al 19,7 %. «En este contexto de moderación, la generación de empleo en la región, la expansión del trabajo por cuenta propia destaca su continuidad» (p. 46). En el mismo período, los asalariados privados continúan siendo mayoritarios, pero su proporción bajó del 50,4 % al 47,3 %. El cambio ha sido mayor entre las empresas de seis y más trabajadores —que suelen ofrecer gran cantidad del empleo formal—, que pasaron del 39,1 % en 2012 al 35,8 % en 2018. «Estos indicadores, que revelan un mayor crecimiento del empleo por cuenta propia frente a una reducción del empleo asalariado en el sector privado, son señal de un proceso de precarización de los empleos que se vienen creando en América Latina», sostuvo Hugo Ñopo, coordinador del informe Panorama Laboral (OIT, 2019, p. 1).

La dinámica de desaceleración económica observada desde mediados de 2018 ha tenido fuertes impactos en los empleos en América Latina y el Caribe, tanto en su estructura como en su calidad. En lo que va de 2019 se mantiene la tendencia de un menor crecimiento del empleo asalariado respecto del empleo por cuenta propia. En ambos casos se trata de indicadores que sugieren una tendencia al aumento de la informalidad.

Por otra parte, la creación de empleo registrado se desaceleró en 2019, mientras que la subocupación por insuficiencia de horas aumentó en casi todos los países en los que se cuenta con información. Por ende, estos resultados redundaron en la precarización relativa de los empleos creados en América Latina y el Caribe en 2019 (OIT, 2019, p. 14). La precarización del trabajo remunerado está asociada a la inseguridad social, la cual refleja la propagación de situaciones inestables en el mercado laboral. Florecen las relaciones de ocupación atípicas y flexibilizadas como el trabajo a tiempo parcial, el trabajo esporádico, la nueva autonomía laboral o la subcontratación, tal como puede advertirse en el contexto de la fase actual de recuperación de la economía (Reinprecht, 2012).

La flexibilización está generando un tipo de empleo precario que son empleos temporales, con inseguridad contractual bajos salarios, escasas posibilidades de promoción y formación insalubridad laboral; pérdida de determinados derechos laborales como son antigüedad, subsidios de desempleo e, incluso, libertad sindical. La flexibilidad se convierte en precariedad, en tanto un empleo formal o una ocupación en condiciones de informalidad no ofrece un mínimo de seguridad ni de protección social a las personas, lo que afecta su dignidad humana y limita sus derechos de ciudadanía. Estas tendencias del mercado laboral ponen en evidencia la crisis de la sociedad asalariada inherente a la fase industrial del capitalismo, y a la vez interpela la palmaria oportunidad de encontrar otros caminos para alcanzar o restablecer el bienestar social con libertad e igualdad, restaurando la dignidad humana.

De acuerdo con la Oficina de ACTRAV (2012), el combate contra el trabajo precario exige una respuesta integral que incluya políticas económicas, fiscales y sociales que propongan el pleno empleo y la igualdad de ingresos, así como también un marco regulador que reduzca y erradique finalmente el trabajo precario, además de la implementación de esfuerzos aún mayores para darles más poder a los trabajadores, alentando la negociación colectiva y el ejercicio del derecho a negociar libremente sin temores. Para poner límite a los empleos y las condiciones de vida precarias y hasta indignas es imprescindible fijar salarios mínimos asegurados, o sea, hay que establecer un piso universal de protección social y salarios mínimos a nivel global; también han de ponerse en práctica políticas para combatir la erosión de las relaciones laborales. De igual forma la renta básica es una respuesta integral y universalista para procurar mecanismos de asignación de ingresos y protección social a todos los ciudadanos, sean o no trabajadores activos.

Tendencias del mercado laboral colombiano

Las tendencias del mercado laboral en Colombia muestran esa trayectoria de heterogeneidad, fragmentación y precariedad debida a la persistencia de la alta informalidad (entre el 46 y el 60 %, según sea la medición), una caída de la participación del trabajo asalariado y una mayor precarización del empleo formal. Según Arango y Hamann, en un estudio del Banco de la República (2012),

entre los indicadores que sugieren un mercado de bajo desempeño están: el crecimiento desmedido

del sector no cubierto por las normas (llamado sector informal o irregular) que pone en evidencia el bajo nivel de productividad de la mano de obra; la existencia de una tasa de desempleo estructural que había fluctuado entre 9 % y 12 % en los últimos veinte años pese a las reformas laborales llevadas a cabo; los importantes niveles alcanzados por los indicadores de subempleo; el aumento de la tasa de desempleo entre finales de 1994 y comienzos de 2001 a un ritmo promedio de 0,18 % mensual hasta llegar a niveles cercanos a 20 %, y su lenta caída, a un ritmo promedio de 0,11 % mensual, entre junio de 2001 y diciembre de 2007; la escasa movilidad interna de la mano de obra y, las persistentes diferencias entre los indicadores de desempeño de las ciudades (p. xiv).

En medio de la crisis del Covid19, los indicadores principales del mercado de trabajo en Colombia muestran un deterioro considerable. Por una parte, la tasa global de participación muestra un descenso abrupto a partir del mes de abril de 2020 cuando cayó a un 51,8 %, cifra que resulta inferior en más de 10 puntos porcentuales a aquella registrada un año atrás. En los meses posteriores a la pandemia, dicha tasa comenzó a recuperarse hasta retornar a un 59,3 % en agosto de 2020, cifra que, sin embargo, es inferior en 3,6 puntos porcentuales a aquella registrada un año atrás. Este comportamiento obedece a la gran cantidad de personas que se vieron forzadas a retirarse de la actividad laboral como consecuencia de las medidas de distanciamiento social decretadas por el gobierno nacional y las autoridades locales para contener el avance de la pandemia. Por su parte, la tasa de ocupación en

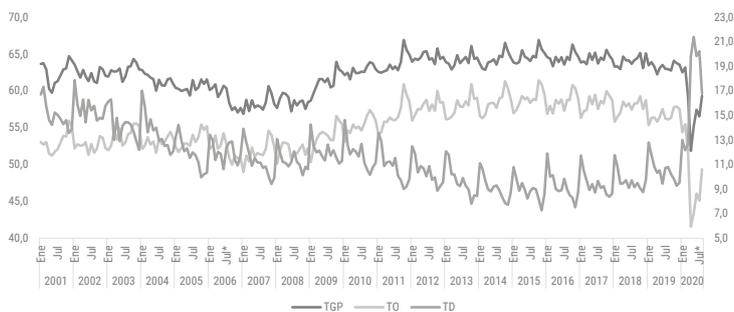
el mes de agosto de 2020 se ubicó en el 49,3 %, hecho que implica, por primera vez en los 20 años de series estadísticas laborales comparables, que la proporción de personas en edad de trabajar que se encuentran desempleadas o inactivas es superior a la de aquellos clasificados por el Dane como ocupados por quinto mes consecutivo. Tan solo en enero de 2006 se registró una tasa de ocupación similar a la reportada en agosto de 2020, no obstante que, para ese entonces, la misma se recuperó por encima del 50 % a partir del mes siguiente. En cuanto a la tasa de desempleo, ésta acusa igualmente el deterioro del mercado de trabajo durante la pandemia, al ubicarse en el 16,8 %, la cifra más elevada al mes de agosto de toda la serie reportada por el Dane, que, sin embargo, resulta ser la más baja desde el inicio de la crisis del Covid19 (ver figura 1).

Las cifras reflejan el inicio de una crisis que —se anticipa— no tiene precedentes por sus efectos probables en el empleo y en los medios de subsistencia de los hogares en Colombia. Si bien, las cifras de ocupación y desempleo sugieren una mejoría durante el mes de agosto de 2020, que coincide con las medidas de reactivación económica, la afectación tanto en los ingresos de los hogares como en la ocupación tiene el potencial de revertir el avance en la reducción de la pobreza monetaria que se había logrado en el país durante las dos últimas décadas. En efecto, la pobreza monetaria cayó de un 49,7 % en 2002 al 27 % en 2018 (Dane, 2019). De acuerdo con un ejercicio realizado por Sánchez y Chaparro (2000), la pobreza monetaria en las 13 principales ciudades de Colombia pasó del 18 al 32 % durante el mes de abril de 2020 como consecuencia de

la pérdida de ingresos laborales y empleos ocurrida como consecuencia de la pandemia. De acuerdo con un estudio de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, publicado el 18 de mayo de 2020 (días antes de la publicación del Boletín del Dane de la GEIH), la crisis del Covid19 podría destruir alrededor de 7,4 millones de empleos en el corto plazo, lo que llevaría a un aumento de 15 puntos porcentuales en la pobreza monetaria y un incremento del coeficiente de Gini de 0,51 a 0,57 (Universidad de Los Andes, 2020).

Figura 1

Tasa global de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo mensual en Colombia, enero de 2001 a agosto de 2020



Fuente: elaboración propia a partir de series de anexos estadísticos del Boletín de Prensa de la GEIH del Dane (2020).

A partir de la crisis del Covid19 se produjo un efecto repentino y sin precedentes en la historia estadística reciente del país, en la cual los ingresos laborales mensuales experimentaron una contracción de 22,5 % en términos reales entre el trimestre abril-junio de 2019 y el mismo período del 2020. Por categorías ocupacionales, los más afectados durante este período fueron los trabajadores por cuenta propia y los patronos o

empleadores quienes sufrieron reducciones reales del 41,6 y el 42,3 %, respectivamente, seguidos de las y los trabajadores del servicio doméstico, con una contracción de su ingreso laboral mensual del 29,9 % (ver figura 2). El desplome en el promedio de los ingresos laborales tuvo lugar al mismo tiempo que una proporción masiva de trabajadores quedaron sin empleo a nivel nacional.

Figura 2

Ingresos laborales mensuales en miles de pesos constantes de junio de 2020, abril-junio de 2019 vs abril-junio de 2020



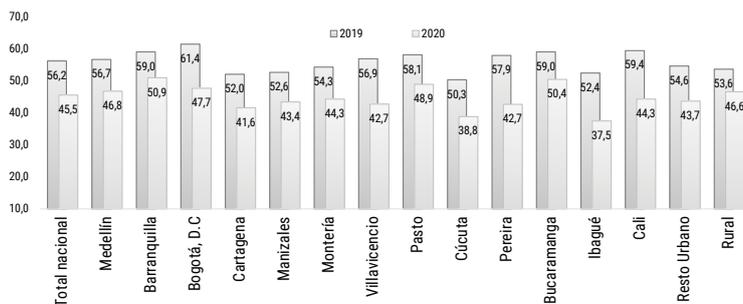
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la GEIH del Dane.

En efecto, la tasa de ocupación a nivel nacional para el trimestre abril-junio cayó de 56,2 % en 2019 al 45,5 % en 2020, lo que significó la destrucción de 3,9 millones de puestos de trabajo. Por ciudades, la mayor contracción de la tasa de ocupación se registró en Pereira (con -15,3 puntos porcentuales), Cali (-15,1), Ibagué (15,0), Villavicencio (14,1) y Bogotá (13,8). El carácter generalizado de la crisis del mercado de trabajo y, consecuentemente, del ingreso de los hogares se manifiesta en que en donde menos se contrajo la tasa de ocupación fue en el sector rural, con una disminución de 7,1 puntos

porcentuales en su tasa de ocupación, la cual también resultó igualmente dramática en términos históricos (ver figura 3).

Figura 3

Tasa de ocupación (%) por dominios geográficos de la Gran Encuesta Integra-da de Hogares, abril junio de 2019 vs abril-junio de 2020



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la GEIH del DANE.

La contracción del empleo durante la pandemia también se ha manifestado de forma generalizada entre distintas actividades económicas, aunque con intensidad variable en función de sus características propias. Entre las actividades más afectadas están las actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, con una contracción del 33,5 % de su población ocupada entre abril y junio de 2019 e igual período de 2020; la construcción, con -30,4 %; la industria manufacturera, con -30,0 % y los servicios de alojamiento y comida, con -26,6 %. Algunas de estas actividades ya mencionadas requieren de proximidad física entre empleados y clientes, lo que supone serias dificultades en el contexto de la pandemia actual. La incertidumbre respecto a la recuperación económica y

la incertidumbre de los hogares respecto a la disponibilidad del empleo y los ingresos se manifiestan igualmente en la reducción en la demanda de una gran cantidad de bienes producidos en la manufactura, al igual que un aplazamiento en proyectos de inversión cuantiosa asociados a la construcción (ver tabla 1).

Tabla 1

Afectación de la crisis de la ocupación por actividades económicas con sus variaciones en el número de puestos de trabajo para el trimestre abril-junio de 2019 y 2020

Afectación (variación % del empleo total)	Actividades económicas	Total	
		Part. %	Var. %
Alta (-33,5% a -26,6%)	Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	9,1	-33,5
	Construcción	6,9	-30,4
	Industrias manufactureras	11,7	-30,0
	Alojamiento y servicios de comida	6,9	-26,6
	Información y comunicaciones	1,7	-24,9
Media-alta (-24,9% a -19,8%)	Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	12,0	-23,3
	Comercio y reparación de vehículos	18,8	-19,8
	Actividades financieras, seguros e inmobiliarias	2,5	-17,8
Media-baja (-17,8% a -15,0%)	Transporte y almacenamiento	6,7	-17,5
	Actividades profesionales, científicas, técnicas y servicios administrativos	6,2	-15,0
	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	15,4	-12,4
Baja (-12,4% a 19,1%)	Explotación de minas y canteras	1,2	-6,6
	Suministro de electricidad gas, agua y gestión de desechos	0,8	19,1
	Total	100,0	-21,8

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la GEIH.

En el otro extremo se ubican las actividades económicas con menor reducción en la ocupación: agricultura, minería y suministro de electricidad, gas y agua, donde la reducción anual del empleo para el período abril-junio de 2019 y 2020 osciló entre -19,1 % y -12,4 %. Aun así, la contracción del empleo en estas actividades resulta dramática en términos históricos y pone de manifiesto el carácter generalizado de la crisis de la ocupación como consecuencia del Covid19 (ver tabla 1).

De las anteriores cifras se desprende que la crisis del empleo ocasionada por la pandemia ha agudizado la situación de un mercado de trabajo que ya registraba algunos problemas de orden estructural. En efecto, si bien las tasas de desempleo se dispararon a partir de abril de 2020, hay que resaltar que las mismas ya se situaban en un nivel de dos dígitos desde antes del inicio de la pandemia. Del mismo modo, vale señalar que las tasas de ocupación ya registraban un estancamiento desde 2015 cuando la economía colombiana sufrió el impacto del desplome de los precios internacionales de los *commodities* energéticos. En otras palabras, las tasas de ocupación en Colombia ya venían acusando el agotamiento de un modelo de desarrollo incapaz de generar empleos de calidad para la mayor parte de la población ocupada del país. Tal situación se origina en una estructura productiva caracterizada por una condición de heterogeneidad estructural en la cual hay unas pocas actividades altamente productivas, como el caso de la minería, los servicios públicos domiciliarios y el sector financiero, que pagan los mejores salarios, pero, al mismo tiempo, ocupan a una fracción muy pequeña de la población. En el otro extremo están

las actividades que ocupan a la mayor parte de la población ocupada, como son las actividades de comercio al detal, los servicios personales y la agricultura; tales actividades comparten una situación estructural de baja productividad, bajos salarios y condiciones precarias de empleo, buena parte del cual es informal y por cuenta propia. Lamentablemente, son estas actividades económicas las que proveen empleo a la mayor parte de la población, situación que explica no solo los bajos niveles de remuneración de buena parte de ella sino que también da lugar a formas precarias de empleo (Isaza et al., 2015). Esa precariedad endémica del trabajo que prevalece en Colombia es la que origina una vulnerabilidad abismal de las personas y los hogares frente a eventos inesperados como el Covid19, la cual es exacerbada por la ausencia de mecanismos de protección social frente a periodos prolongados de desempleo. No hay que olvidar que los mecanismos de protección frente al desempleo son prácticamente inexistentes en Colombia, en donde la inmensa mayoría de trabajadores no cuenta con ningún tipo de seguro en esta materia, salvo en el caso de los trabajadores formales que pueden acceder a un subsidio temporal de seis meses que, en todo caso, no alcanza a cubrir siquiera sus necesidades mínimas.⁴

4. En efecto, la legislación colombiana contempla un seguro de desempleo que cobija solo a los trabajadores formales afiliados a cajas de compensación familiar, que consiste en el desembolso de \$585 000 repartidos a lo largo de tres meses, una cifra que no alcanza a cubrir ni siquiera el valor de la línea de pobreza para una persona durante ese período. Vale aclarar que las cajas de compensación familiar beneficiaban a 9,7 millones de trabajadores al

La suma de todos estos factores configura una situación estructural de desprotección de la población trabajadora en Colombia que solo es susceptible de resolver a partir de una reestructuración profunda de la manera como se concibe la protección del trabajador y sus familias frente a eventos inesperados y de naturaleza duradera y severa como la pandemia. El condicionamiento en el acceso de los beneficios de una seguridad social a solo una minoría de trabajadores que prevalece en Colombia, en adición al enfoque miserabilista de unos montos de ayuda exiguos severamente condicionados en su acceso, resalta la necesidad de crear mecanismos de protección social que honren la promesa de un verdadero Estado social de derecho al alcance de todos los ciudadanos.

En la siguiente sección se discuten algunas opciones de política que cada vez toman más fuerza, como la creación de un esquema de renta básica universal al alcance de toda la ciudadanía.

año 2019 (La República, 2020), cifra que era apenas el 44 % de la población ocupada en ese momento.

La renta básica como derecho de ciudadanía

La renta básica constituye un potente instrumento de política social. Lejos de ser una propuesta contrapuesta a la garantía del derecho al trabajo y de las relaciones contractuales, se constituye en una alternativa relevante a los tradicionales instrumentos de los estados de bienestar (políticas de garantía de rentas y políticas de empleo, especialmente) que tienen por objetivo garantizar un empleo que permita satisfacer las necesidades de seguridad económica de sus ciudadanos en condiciones de libertad e igualdad. La idea de renta básica es un mecanismo alternativo de distribución de recursos que ayuda a reforzar la seguridad económica y la autonomía de las personas (Ramos, 2003).

El debate sobre renta básica trasciende la cuestión relacionada con la clásica sociedad asalariada y las lógicas del mercado para reintroducirse desde el campo filosófico y político al ámbito de la ciudadanía y de los derechos de ciudadanía que hacen parte, a su vez, del sistema de derechos humanos, los cuales no están determinados en esencia ni por las relaciones económicas de intercambio ni por las leyes del mercado laboral, aunque no se opone a ellas. El derecho a una renta básica de ciudadanía se relaciona de manera complementaria con el sistema de protección social respecto al derecho a un mínimo vital para proteger a los adultos mayores de las contingencias de la vejez, y a los más vulnerables, para brindarles amparo ante las contingencias del hambre y la exclusión de los sistemas de protección derivados de las relaciones salariales. El derecho a un ingreso mínimo vital o a una renta básica no está determinado por el vínculo contractual, sino

por el estatus de ciudadanía que tienen las personas en una sociedad —en un Estado social de derecho—, lo que implica un nuevo contrato social. Como sostiene Van Parijs (2000), «la renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo». Sus principales características son universalidad (para todos y todas), incondicionalidad (no depende de otros factores) y asignación individual (una renta monetaria entregada a las personas por el solo hecho de ser ciudadano).

Las diversas variantes de lo que se entiende por renta básica se entienden, de acuerdo con Noguera (2000a, como se cita en Ramos, 2003):

1. Como una unificación de todas las actuales prestaciones asistenciales que asegure unos ingresos mínimos a la población que carezca de ellos.
2. Como un impuesto negativo sobre la renta. La propuesta, defendida por autores como Friedman, Tobin o Meade, consiste en la garantía de un nivel de ingresos mínimos (normalmente cercanos al umbral de la pobreza o a la prestación asistencial mínima) a toda la población, mediante la política fiscal: si se superan unos determinados ingresos, se tributa por ellos mientras que, si no se llega al nivel, se percibe la diferencia hasta alcanzar el mínimo establecido.
3. Como un «segundo cheque» (Guy Aznar, sería su defensor más conocido). Consiste en el pago de un complemento salarial para compensar la reducción de ingresos derivada de la reducción de jornada (aplicada ésta como medida de fomento del empleo).

4. Como una renta condicionada a la realización de algún trabajo «socialmente útil»: servicio civil, renta de participación (Atkinson, Offe o el primer Gorz).
5. Como una renta incondicional y universal, pero «parcial» respecto a la cuantía (por no cubrir la subsistencia) o respecto a los colectivos. Este tipo de renta básica solo se propone como mecanismo transitorio de acceso a la incondicionalidad y universalidad total, y teniendo en cuenta básicamente problemas de financiación y de prioridades.
6. La renta básica individual, incondicional y universal, tal como la definen Van Parijs, Standing, Gorz y Howard, se basa en los siguientes criterios: (a) se paga incondicionalmente a todos los individuos (es universal), (b) es independiente de cualquier otra renta y de la aportación o no de trabajo y (c) es suficiente para satisfacer las necesidades básicas (Ramos, 2003, p. 76).

En consecuencia, la garantía incondicional de una renta básica es la garantía de la seguridad económica que permitiría el tránsito de un esquema de derechos formalmente garantizados a otro que bascule alrededor de la noción de libertad real y que, con ella, garantice la efectividad de los derechos formales para todos los individuos, sin distinción alguna, y actúe como muro de contención con respecto a cualquier forma de dominación que se pueda dar en el seno de la sociedad civil (Casassas y Raventós, 2003, p. 128).

La renta básica universal, explicada desde el derecho de ciudadanía, implica reintroducir el debate sobre el sentido mismo de la ciudadanía en un verdadero

Estado social de derecho. En términos de T. H. Marshall (1998), la ciudadanía significa «pertenencia a una comunidad política», es decir, el vínculo de la persona al territorio, al Estado o la nación como comunidad de miembros libres, que le concede reconocimiento de derechos al individuo, a la vez que le exige deberes y participación en los asuntos públicos, y procura las maneras para hacer posible el disfrute de los derechos. De manera que, derechos civiles, políticos y económicos son inherentes al estatus de ciudadanía. Cuando Marshall planteó esta relación tenía la firme intención de asociar ciudadanía con igualdad; la razón era que la categoría de ciudadanía le servía de base para la integración plena de las clases trabajadoras: la ciudadanía como nuevo paradigma de justicia asociado a la democracia (Aragón, 2013). La esencia del proceso político democrático es el reconocimiento del ser humano como sujeto de derecho y actor político de la sociedad en la que participa, lo que confiere el derecho de ciudadanía y a su vez derechos sociales y todos los demás derechos que la constitución y la ley le otorga, inclusive a través de las normas internacionales.

Esta noción de ciudadanía reconoce un valor civil —ciudadanía civil— asociado a las capacidades de ejercicio de las libertades individuales, en especial la expresión y pensamiento, la propiedad y la justicia; un valor político —ciudadanía política— que reconoce la participación democrática en la toma de decisiones (elección y mecanismos de representación del poder político) y un valor social —ciudadanía social— que garantiza las aspiraciones a una vida digna y al bienestar social de los individuos (trabajo, ingreso, protección social).

La ciudadanía en la modernidad es un estatus de derechos y obligaciones derivado del vínculo de asociación y pertenencia. Su figura jurídica tiene sus fuentes en el derecho natural moderno, en la *Declaración de los Derechos del Hombre* de la revolución francesa y norteamericana, y en los derechos de soberanía de los estados nacionales. En la perspectiva universalista, los ciudadanos son iguales en derecho y esta adquisición que distingue la ciudadanía moderna de su forma clásica, se cristalizará en el sufragio universal (voto) (Villavicencio, 2007, p. 14).

La ciudadanía en condiciones de libertad es una divisa de la modernidad. Reivindica al ser humano en la sociedad como un ser político sujeto de derechos. La nueva ciudadanía debe ser admitida en plural, e incluida desde el paradigma universalista de los sujetos diversos que componen la sociedad, pero que se igualan ante la ley y el derecho a partir del estatus de ciudadanía civil y política. Sin embargo, según De Sousa Santos (1998) se discute si la ciudadanía social es una conquista del movimiento obrero o una concesión del estado capitalista (p. 297).

En tal virtud, la expansión de ciudadanía constituye el ideario ético y político para el ejercicio y disfrute de los derechos sociales, económicos y culturales al conjunto de la población, y no solo a quienes tienen posiciones de influencia, de negociación o de poder económico y político. Estos derechos, en tanto derechos fundamentales,

pretenden la satisfacción de las necesidades vitales, que han de caracterizarse por su universalidad, igualdad, disponibilidad y

constitucionalidad. Estos derechos constituyen la base de la igualdad en el sentido en que corresponden a todos y en igual medida, y que, por ser inalienables, se los sustrae al mercado y a la decisión política. (Garay, 2002)

Por su parte, sostiene Tapias (2017) —de Comisiones Obreras de España— que

estamos, desde hace tiempo, ante una encrucijada civilizatoria. La crisis del estado social y del estado del bienestar solo puede resolverse, salvo su paulatino desmantelamiento, fortaleciendo los derechos sociales de ciudadanía, extendiéndolos y dando respuesta a las nuevas necesidades sociales que genera el nuevo paradigma productivo. Estos nuevos derechos sociales de ciudadanía deben consolidarse y garantizarse en un nuevo proceso constitucional. Un proceso constituyente que refleje al mismo tiempo un nuevo derecho del trabajo y nuevos derechos sociales como pilares de la renovación del estado social de derecho.

Coincidimos con Villavicencio (2007), en que cuando se trata de reconocer o asignar ciudadanía también hay que reconocer y asignar condiciones de supervivencia de hombres y mujeres en tanto seres humanos. El derecho a tener derechos apunta entonces a una transformación activa de procesos de exclusión en procesos de inclusión, orientada a recuperar esa dimensión de los vínculos sociales en la perspectiva de una política de emancipación (p. 22 y 23).

Y agrega expresamente Villavicencio (2007), sobre el «derecho a tener derecho», inspirada en Arendt:

El derecho a tener derechos abre una esfera indefinida de politización y de reivindicación de

los derechos, que reiteran, cada uno a su modo, la exigencia de una ciudadanía o de una inscripción institucional pública, de la libertad y de la igualdad. La idea de derecho a tener derecho es inseparable de toda construcción constitucional de la democracia sobre la que se puede volver para recuperar la fuerza instituyente de los derechos. (p. 28)

Es decir, según el enfoque de Arendt (1987), en el que

la existencia de un derecho a tener derechos, y de un derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada significa, en este contexto, que el derecho a tener derechos o el derecho de cada individuo a pertenecer a la Humanidad tendría que ser garantizado por la misma Humanidad. (p. 457)

Si bien, en el modelo de Estado de bienestar de pleno empleo el trabajo como la fuente primera y esencial de derechos de ciudadanía social confiere libertad individual, asegura progreso económico, garantiza cohesión y solidaridad social y ofrece seguridad material en las condiciones actuales, el funcionamiento del mercado de trabajo no garantiza a los ciudadanos una independencia económica o un medio de subsistencia con el que ganarse la vida en condiciones dignas (Merino, 2014, pp. 64 y 65).

En el contexto colombiano, el Estado social de derecho tiene la obligación constitucional de promover activamente la realización de los valores constitucionales y de los derechos fundamentales, procurando los medios económicos (fiscales) necesarios para su realización efectiva. El Estado social de derecho se esfuerza adicionalmente en la realización de los derechos sociales

fundamentales, entre ellos la alimentación, el techo, la educación, la salud, el trabajo y la seguridad social. De esta manera se busca que la concepción de Estado propicie el ejercicio de la libertad y la igualdad reales y no meramente formales (Arango, 2004, pp. 66 y 67).

En este sentido, manifiesta la Corte Constitucional que:

A diferencia del Estado de Derecho que atiende exclusivamente a un concepto formal de igualdad y libertad, en el Estado Social de Derecho la igualdad material es determinante como principio fundamental que guía las tareas del Estado con el fin de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo de sus derechos fundamentales. De esta forma, el Estado Social de Derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional (Sentencia 1064 de 2001, C.C.).

El constitucionalismo social promueve la consolidación de un Estado social de derecho funcional a la protección y promoción de los derechos humanos, tanto por la vía de la «resistencia constitucional» y la democratización de la sociedad mediante la participación y del control judicial de las políticas públicas. De manera que la defensa de la ciudadanía social debe asegurar el derecho a la alimentación, además de garantizar los derechos sociales mínimos para todos los que residen en el territorio, independientemente de su nacionalidad (Arango, 2004, p. 66). El Estado social de

derecho corresponde, según Marshall (1998), a los periodos de constitucionalización de los derechos civiles (libertad de pensamiento, de expresión), los derechos políticos (voto y participación) y los derechos sociales (salud, educación, pensión).

La Corte Constitucional (1997), se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el principio constitucional de *dignidad humana* y su relación con el mínimo vital, sobre el que se establece que

el Estado social de derecho sirve de fundamento al derecho al mínimo vital, cuyo objeto no es otro distinto del de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en un ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia. (Corte Constitucional, 1997, Sentencia T-458)

La ausencia del mínimo vital puede atentar de manera grave y directa contra de la dignidad humana. Este derecho «constituye una precondition para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales» (C.C.). Por lo tanto, la renta básica universal debe estar fundamentada en ese principio de dignidad humana, cuya materialidad reside en el mínimo vital como un ingreso básico universal al que tienen derecho todos los ciudadanos, sin ninguna condicionalidad diferente a la de ser ciudadano y por tanto ser humano.

Renta básica universal, empleo y protección social: hacia un nuevo contrato social

En cuanto a la relación entre empleo y renta básica se puede argumentar que la crisis del empleo asalariado y formal derivada de la crisis del modelo de acumulación y del Estado de bienestar impide el logro del pleno empleo, y a la vez genera una ruptura entre el empleo y la generación de ingresos por el trabajo, de manera que las personas cada vez cuentan con menos opciones para realizar sus derechos fundamentales a un mínimo vital por la vía del mercado. Frente a la ruptura de la relación entre rentas y empleos, la reacción de los diversos países ha sido la de articular políticas que intenten atender a este problema. La mayoría de éstas se encuentran en el punto de intersección entre las políticas sociales y las laborales y forman parte de las políticas de empleo.⁵ Estas políticas podrían incorporar medidas que podemos clasificar en la siguiente tipología (Standing 2002, como se cita en Raventós, 2003): (1) Seguro de desempleo. Prestación contributiva que puede proveer el estado (1a) o

5. Las políticas de empleo son el conjunto de decisiones que tienen como finalidad esencial la consecución del equilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos, así como la protección de las situaciones de desempleo. De forma tradicional, las políticas de empleo se han venido clasificando en políticas pasivas y políticas activas. Las primeras tienen como objetivo principal la garantía de rentas, el mantenimiento del poder adquisitivo de aquellos activos que se han quedado en situación de desempleo. Las políticas activas pretenden incrementar el nivel de empleo y/o reducir el desempleo, arbitrando medidas para encajar oferta y demanda de trabajo (Ramos, 2003).

una agencia privada (1b). (2) Asistencia al desempleo. Prestación de carácter asistencial que se suele proveer previa prueba de necesidad. (3) Políticas activas de empleo. Orientación, formación, empleo público y a su vez las rentas de ciudadanía garantizadas (renta básica incondicional pagada a todos los ciudadanos) (Ramos, 2003, p. 65).

En consecuencia, vivimos una crisis civilizatoria derivada de la crisis societaria del empleo asalariado, de la imposibilidad del mercado de alcanzar el pleno empleo y la asignación óptima de los recursos, de garantizar rentas o ingresos provenientes del trabajo a todas las personas de nuestra sociedad, sumada a las diversas formas de precariedad, marginalidad, informalidad y pobreza. Las personas, en tanto ciudadanos con derecho a tener derechos, solo podrán acceder a un ingreso mínimo vital o una renta básica universal que les permita dignidad y realización de derechos si el Estado interviene con una contribución de toda la sociedad, mediante políticas sociales que complementan las políticas activas de empleo e ingresos.

La OIT (2019), en su informe de la Comisión Mundial del Futuro del Trabajo “Trabajar para un futuro más prometedor», manifestó que lo que se debe promover es la *revitalización del contrato social* y las políticas de pisos de protección social e ingresos vitales universales, que aseguren a los trabajadores

una participación justa en el progreso económico, el respeto de sus derechos y la protección de los riesgos a los que se exponen a cambio de su constante contribución a la economía, independiente de la relación jurídica asociada al trabajo,

en este sentido el Estado debe jugar un papel central en la distribución del valor agregado social producido por la sociedad. Una de las recomendaciones de la Comisión de oit es la adopción de una garantía universal de empleo que proteja los derechos fundamentales de los trabajadores, garantice un salario que permita un nivel de vida digno, horas de trabajo limitadas y lugares de trabajo seguros y saludables, una protección social garantizada desde el nacimiento hasta la vejez que atienda las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo de vida. (oit, 2019)

El concepto de Piso de Protección Social de oit⁶ se basa en el principio fundamental de la justicia social y en el derecho universal específico que toda persona tiene a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí misma y de su familia. La idea esencial es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deberían tener, al menos, acceso a los servicios sociales básicos con arreglo al cumplimiento del principio de dignidad humana (ENS, 2020).

En la revisión de experiencias internacionales de renta básica universal, Tena (2017), encontró

que ninguno de estos experimentos es en sí mismo suficiente para dotarnos de la evidencia que permita anticipar el impacto en todas las variables implicadas en el desarrollo de una renta

6. La Recomendación 202 de la oit 202 (2012), relativa a los pisos de protección social, insta a los Estados a: “establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social».

básica universal a largo plazo en contextos concretos. Pero, al mismo tiempo, este conjunto de evidencias traslada la carga de prueba hacia sus detractores: ninguno de sus efectos negativos queda probado con el análisis empírico. (p. 1)

De acuerdo con este autor, las consecuencias sobre la mejora del capital humano educacional, de la salud o mejoras en la negociación salarial dependerán siempre del contexto social e institucional en los que se implemente. A lo que podemos aspirar con este tipo de experimentos y con su revisión es a disminuir la incertidumbre con respecto a algunos de los debates que estos suscitan a la hora de plantearse y a “identificar problemas potenciales que emergen de su implementación» (Standing, 2017, p. 186, como se cita en Tena, 2017). Es el caso de la renta básica universal, concretamente sobre sus posibles efectos en los incentivos económicos vinculados a la activación laboral, que son los que más dudas generan entre sus detractores (Van Parijs y Vanderborght, 2017, p. 178). Ahora bien, si el motivo para combatir el desempleo no es una especie de fetichismo laboral —la obsesión por mantener a todos ocupados—, sino más bien, una preocupación por dar a cada persona la posibilidad de tener un empleo remunerado en el que pueda encontrar logros y reconocimiento, entonces la renta básica debe preferirse (Van Parijs, 2017, p. 211).

Respecto a los programas de rentas mínimas, a grandes rasgos, la valoración que se hace de estos es positiva. Así lo atestiguan las evaluaciones y opiniones vertidas por un amplio grupo de estudiosos del tema, según los diversos datos disponibles (Aguilar,

Gaviria y Laparra, 1995; Laparra, 2004b; Sanzo, 2005; Euzéby, 2006). De acuerdo con Marinescu (2017), Salehi y Mostafavi (2017) (como se citan en Tena, 2017),

parece razonable argumentar que, en términos científicos, no se han encontrado evidencias de la mayoría de los efectos negativos que a priori se le atribuyen a una RBU, en especial cuando hablamos del mercado de trabajo.

En contraste, un estudio de Widerquist y Arendt (2020) para el Reino Unido sobre un modelo de renta básica calculó los efectos dinámicos en al menos tres dimensiones: primero, cambios directos en el comportamiento individual con respecto a la oferta laboral. Segundo, la probable respuesta de las empresas a estos cambios en el comportamiento de los individuos, que abarca, por ejemplo, el ajuste de salarios, precios o producción. Estas dos primeras pueden tener efectos considerables en el costo del ingreso básico universal. El efecto inicial esperado de las personas que trabajan menos horas cambiará la carga fiscal de este ingreso. Es probable que la respuesta de la demanda laboral aumente los salarios y mejore las condiciones de trabajo en horas extras, al menos en parte contrarrestando el efecto de la oferta laboral disminuida. El tercer tipo de efecto está relacionado con los costos de la pobreza. La pobreza se correlaciona con problemas de salud, accidentes, delincuencia, violencia, baja educación y muchos otros problemas que generan enormes costos para la sociedad. Los niños que crecen en la pobreza sufren efectos negativos a largo plazo que son costosos para ellos y para la sociedad en general por el resto de sus vidas (p. 18).

La renta básica de emergencia o el ingreso mínimo como propuesta de política pública antipobreza

La Cepal, a través de su secretaria ejecutiva, Alicia Bárcenas, ha dicho que

La pandemia ha hecho visibles problemas estructurales del modelo económico y las carencias de los sistemas de protección social y los regímenes de bienestar que hoy nos están resultando muy caros. Por ello, debemos avanzar hacia la creación de un Estado de bienestar con base en un nuevo pacto social que considere lo fiscal, lo social y lo productivo.

En este contexto, la Cepal propone la entrega de un ingreso básico de emergencia equivalente a una línea de pobreza (costo per cápita de adquirir una canasta básica de alimentos y otras necesidades básicas) durante seis meses a toda la población en situación de pobreza en 2020 (es decir, 215 millones de personas o el 34,7 % de la población regional). Esto implicaría un gasto adicional del 2,1 % del PIB para abarcar a todas las personas que se encontrarán en situación de pobreza este año.

Por lo anterior, tanto la propuesta del ingreso mínimo vital de la ENS como las propuestas de renta básica de emergencia o universal adquieren toda la validez filosófica, ética, política y social de manera comparada con los hechos y experiencias de varios países que interpelan el discurso dominante de las políticas económicas y sociales de mercado basadas en las lógicas mercantiles residuales y marginalistas. La sociedad tiene que darse la oportunidad de discutir democráticamente nuevas formas de garantizar derechos de ciudadanía a las personas basados en el principio de

dignidad humana, quienes podrán tener derechos, especialmente a la libertad, la autonomía en condiciones de igualdad, si se les reconoce y otorga un ingreso mínimo o renta básica. La cuestión es cómo se logra un acuerdo social y político para financiarla y ajustar para ello las fuentes del Estado con un sistema tributario más progresivo, más equitativo y universal.

Finalmente, de acuerdo con Giraldo (2003), en países como Colombia

las promesas incumplidas del capitalismo liberal proporcionan otras razones para defender esta propuesta. Esas promesas incumplidas son las de una sociedad de pleno empleo, condiciones sociales y económicas de inclusión, igual tratamiento para todos, garantía de libertad individual (p. 145).

Las instituciones tradicionales del Estado de bienestar se han deformado bajo la presión de los poderes tradicionales, de tal manera que los ricos aportan menos al Estado y proporcionalmente usufructúan más de él que los sectores medios y bajos de la sociedad (Giraldo, 2000, p. 145). Por lo tanto, la renta básica es en sí misma una utopía democrática porque la transformación a que aspira presupone la repolitización de la realidad y el ejercicio radical de la ciudadanía individual y colectiva (De Sousa, 1998). La propuesta de la renta básica está servida en el menú de las opciones de política distributiva y de políticas sociales, solo falta que los ciudadanos y ciudadanas se sientan a la mesa con plenas facultades para decidir un nuevo estado social de derecho.

Referencias

- Antunes, R. (2009). Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo). El siglo xx y la era de la degradación del trabajo en la sociedad del automóvil. En Neffa, C., De la Garza, E. y Muñoz, L. (Comp.). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. 1.^a ed. (pp. 29-44). Buenos Aires: Clacso. <https://silو.tips/download/trabajo-empleo-calificaciones-profesionales-relaciones-de-trabajo-e-identidades>
- Antunes, R. (2000). Las metamorfosis en el mundo del trabajo. *Nómadas* (12), 28-37, Bogotá: Universidad Central. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105115263004.pdf>
- Antunes, R. (2001). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*. 2.^a ed. Sao Paulo: Cortez.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. (Gil R., trad.). Barcelona: Paidós.
- Arango, L. y Hamann, F. (Eds.). (2012). *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*. Bogotá: Banco de la República.
- Arango, R. (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Aragón, A. (enero-abril de 2012). Ciudadanía y derechos sociales: las dificultades de la ciudadanía social. *Andamios*, 9(8), 141-149. México. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000100007 (el 7 de agosto de 2020).
- Avella, M. (2012). Las instituciones laborales colombianas. Contexto histórico y principales desarrollos desde 1990. En Arango, L. y Hamann, F. (Eds.). *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*. Bogotá: Banco de la República.
- Ballesteros, C. (2017). Hannah Arendt: la pérdida de la propiedad privada en los orígenes del capitalismo. *Persona y Derecho* 75(1), 31-49. ISSN 0211-4526. DOI 10.15581/011.75.31-49.
- Banco Mundial y OIT (2020). Employment in industry (% of total employment) (modeled ILO estimate) - OECD members. <https://data.worldbank.org>.
- Bobbio N. (2004). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría de la política*. México: FCE.
- De Sousa, B. (1998). *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.

- Bustelo, E. y Menujín A. (Eds.). (1998). *Todos entran. Propuesta para sociedades influyentes*. Bogotá: Santillana, Unicef.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía Sociedad y Cultura*. (Vol. 3). Madrid: Alianza.
- Casassas, D. y Raventós, D. (enero, abril de 2003). La renta básica como caja de resistencia: poder de negociación de los trabajadores y libertad como no-dominación. *Revista Internacional de Sociología (RIS)*. 3.^a época (34), 187-201. Universidad de Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (12 de mayo de 2020). *El desafío social en tiempos del Covid19*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Cordón L. y García, F. (2012). Principales antecedentes en la consideración del trabajo en la literatura económica. Teorías sobre el mercado de trabajo y el desempleo. *Revista Crítica de la Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social*, (4-5). <https://www.eumed.net/rev/historia/04-05/mercado-trabajo.html>
- Escuela Nacional Sindical (16 de abril de 2020). Mínimo vital y renta básica en tiempo de coronavirus. <https://ail.ens.org.co/informe-especial/minimo-vital-y-renta-basica-en-tiempo-de-coronavirus-propuesta-de-la-ens/>
- Davolos, P. (2012). Nuevas tendencias en el mundo del trabajo. Las huellas de más de una década de reformas estructurales. En Soul, M., Polessa, J., Durand, A., Reiro, A., Chamorro, C., Neves, G., Barrera, V., y Pérez, C. *El mundo del trabajo en América Latina: tendencias y resistencias*, (pp. 11-40). Buenos Aires: Clacso.
- De la Garza, E. (2009). *Hacia un concepto ampliado de trabajo*. Buenos Aires: Caicyt-Clacso.
- De la Garza, E. (2011). La revitalización del debate del proceso de trabajo. *Revista Latinoamericana de Estudos do Trabalho*, 16, (26), 7-35.
- García, G. (2008). Precarización del trabajo y empleo en América Latina. *Temas Socio-Jurídicos*, 26(55), 198-206. Universidad Autónoma de Bucaramanga.

- Garay, L. (2002). *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuesta para la transición al estado social de derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Merino, A. (enero-junio de 2014). Los efectos de la crisis en el empleo. Integración económica, Estado de bienestar y medidas de fomento del (des)empleo. *Revista rus* 8(33), 59-76. Puebla.
- Moreno, G. (junio de 2008). La reformulación del Estado del bienestar: el *workfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria* (Revista de Servicios Sociales), (43), 143-154.
- Muñoz de B. (1997). La economía de la reducción del tiempo de trabajo. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, (10), 185-217. Madrid.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: FCE.
- Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). (2012). *Del trabajo precario al trabajo decente. Documento final del simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario*. Ginebra. OIT. http://www.oit.org/wcmstp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/meeting-document/wcms_179789.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). *Panorama laboral 2019*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. México: Alianza Universitaria.
- Orgullosa, A. (2004). *Desarrollo y Políticas Públicas. Hacia una perspectiva de derechos*. Bogotá: Viva la Ciudadanía, Universidad Pedagógica Nacional.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, PNUD.
- Ramos, F. (2003). Chantaje de la supervivencia o autorrealización: empleo y renta básica. En Giraldo, J. (Ed.). *La renta básica, más allá de la sociedad salarial*. (pp. 45-105). Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Reinprecht, Ch. (marzo-abril de 2011). El regreso de la inseguridad social. *Nueva Sociedad* (232), 26-30. <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/nuso-232.pdf>
- Sen, A. 1999. *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.

- Stiglitz, J. (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Bogotá: Santillana.
- Tapia, J. (2017). *Sindicato y derechos sociales de ciudadanía: esbozo para una nueva fase de desarrollo*. Comisiones Obreras-Perspectiva. <https://perspectiva.ccoo.cat/sindicato-derechos-sociales-ciudadania-esbozo-una-nueva-fase-desarrollo/>
- Tena, A. (2017). La renta básica universal basada en la evidencia. *Política y Sociedad*, 55(3), 851-871.
- Universidad de Los Andes (2020). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas. Nota Macroeconómica, No. 20. Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Van Parijs, P. (2017). Una renta básica para todos: asegurar la libertad real, otorgando a todos un ingreso de subsistencia. *Revista Persona & Sociedad*, 31(2), 197-218.
- Van Parijs, P. (2003). La renta básica: por qué, cómo, cuándo en el norte y en el sur. En Giraldo, J. (Ed.). *La Renta Básica, más allá de la sociedad salarial*. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Van Parijs, P. (2002). *La renta básica una idea poderosa para el siglo XXI*. Berlín: Basic Income Earth Network (BIEN), VIII Congreso Internacional.
- Villavicencio, S. (julio-diciembre de 2007). Ciudadanía y civilidad: acerca del derecho a tener derechos. *Colombia Internacional* (66), 36-51. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Villarreal, J. (julio-diciembre de 2006). Reseña del capítulo no-veneno Subjetividad, ciudadanía y emancipación, del libro *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad de Boaventura de Sousa*, 1998. *Tabula Rasa*, (5), 311-318.
- Weber M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: FCE.
- Weller, J. y Roethlisberger, C. (2011). La calidad del empleo en América Latina. *Serie de Informes de Investigación*, Santiago de Chile: Cepal.
- Widerquist, K. y Arndt, G. (2020). *El costo del ingreso básico en el Reino Unido: Un análisis de microsimulación*, n/a.

La renta básica universal: los debates en el sindicalismo

Carlos Julio Díaz Lotero¹

1. Director encargado de la Escuela Nacional Sindical. Contador Público de la Universidad de Medellín, especialista en Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional, Programa de Alta Gerencia de la Universidad de los Andes, ex presidente de la CUT - Antioquia.

El sindicalismo es la expresión organizada de los trabajadores que surgió en el siglo XIX como respuesta a las políticas patronales de maltrato, abuso y precariedad laboral extrema, que caracterizaron las primeras etapas del capitalismo salvaje, cuando las regulaciones y garantías mínimas eran conceptos desconocidos. Los bajos salarios, las jornadas excesivas, el trabajo infantil, la accidentalidad y la muerte en el trabajo eran pan de cada día para una naciente clase obrera surgida de la cepa del artesanado y del campesinado.

Los sindicatos, desde sus orígenes, se han propuesto hacer más democráticas las relaciones laborales con las empresas y, para ello, se organizan como sujetos colectivos que hacen procesos de negociación para acordar mejoras en las condiciones de empleo y trabajo. Pero, además, en el desarrollo de dicha negociación, las organizaciones sindicales pueden recurrir a la huelga como mecanismo de presión, y a la movilización, cuando le hace debates al Estado y a los empresarios sobre aspectos de políticas públicas relacionadas con salarios, empleos y seguridad social.

Para el logro de propósitos más globales, el sindicalismo se ha configurado en estructuras nacionales

e internacionales, tanto generales como por sectores económicos. En el caso de las organizaciones sectoriales globales, conocidas como Federaciones Sindicales Internacionales, ha logrado negociar, incluso, Acuerdos Marco con empresas multinacionales.

Pero la conquista más importante del movimiento sindical, sin lugar a dudas, ha sido la creación de la Organización Internacional del Trabajo (oit) en 1919, organismo tripartito conformado por los estados, las agremiaciones patronales y los sindicatos, el cual está inserto en la estructura de la Organización de Naciones Unidas, como una entidad especializada en temas asociados al mundo del trabajo.

Ahora bien, los sindicatos se consolidaron en el siglo xx bajo los conceptos de Estado de bienestar y Estados sociales, por la valorización que tuvieron el trabajo y el desarrollo de sistemas de seguridad social, ambos ligados a la relación laboral. Para finales del siglo xx, y en lo que va del siglo xxi, en el marco de las políticas neoliberales los sindicatos han actuado en defensa de los derechos de los trabajadores en las empresas, y en de las políticas sociales de los estados que se construyeron sobre la centralidad del trabajo. Los sindicatos no se conciben por fuera de una relación de trabajo subordinada, y del trabajo independiente —como son los procesos de la economía informal y las plataformas tecnológicas en crecimiento—.

Es sabido que la vida humana, a lo largo de la historia, ha dependido del trabajo desde las formas más primitivas, como la caza y la recolección hasta las complejidades de la vida moderna, donde se presentan procesos avanzados con las tecnologías de la informática,

las comunicaciones, la robótica y el nuevo auge en las fronteras de la ciencia que exploran el espacio y desarrollan la energía nuclear.

Una vieja idea —probablemente más antigua que el sindicalismo— ha resurgido en el marco de la crisis mundial de salud pública a causa de la pandemia del Covid19: la propuesta de una renta básica universal, definida como un ingreso periódico incondicional pagado por el Estado a todos los individuos de una sociedad. Una idea que pretende transformar la tradicional política social de transferencias monetarias condicionadas, como los subsidios al desempleo. No obstante, las iniciativas que se han concretado han sido parciales y limitadas en el tiempo.

La renta básica universal causa controversia en el campo sindical, por ser una propuesta que genera una ruptura en la relación entre la existencia humana y los ingresos que provienen del trabajo. Si bien, hay sectores sindicales favorables a la renta básica, también hay otros que se oponen, según Vélez (2020), con diversos argumentos: (1) al desconectar el ingreso del trabajo, se puede desvalorizar la importancia social de éste. Se desincentiva el trabajo como medio de vida que dignifica a las personas; (2) debilitaría la acción colectiva de los sindicatos, porque aumenta el poder de negociación individual de los trabajadores; (3) as empresas podrían disminuir los salarios, ya que hay una renta básica que los pueda complementar, cargando en la sociedad lo que debe ser responsabilidad empresarial; (4) se promueven antivalores, como la insolidaridad y el egoísmo que caracterizan la cultura neoliberal; (5) se podrían desmantelar los sistemas públicos de

protección social, logros estratégicos del sindicalismo en el marco de los Estados de bienestar; (6) se perdería el viejo ideal del pleno empleo, consigna histórica del sindicalismo.

Se podría precisar que, Daniel Raventós —uno de los teóricos españoles de la renta básica universal— responde a la objeción sobre el decaimiento del empleo, afirmando que:

sin entrar en este punto a las perspectivas del empleo por robotización que deben ser consideradas racionalmente en cualquier análisis que se haga sobre el futuro del trabajo remunerado, la renta básica, aunque efectivamente desvincula la existencia material del empleo y de los derechos a él vinculados, no es incompatible ni se opone al empleo. Proporciona una forma flexible de compartirlo. A quien trabaja remuneradamente mucho, tiene con la renta básica más fácil reducir su horario de trabajo. En palabras de Van Parijs: «Permite a quienes no tienen trabajo escoger el trabajo así liberado, tanto más fácilmente en la medida en que pueden hacerlo sobre la base de un tiempo parcial. Y el suelo firme que proporciona la renta básica permite un tránsito más fluido entre empleo, formación y familia, lo que debería reducir la aparición del agotamiento y la jubilación temprana, permitiendo que la gente extienda el empleo a una parte más prolongada de su vida». El reparto del tiempo de trabajo se vería incentivado porque personas que en algún momento de su vida precisasen de mayor tiempo por distintas razones (cuidado de alguna persona, estudios, descanso...) tendrían mayores posibilidades de elegir con una renta básica que sin ella». (Raventós, 2016)

Pero, por otra parte, el trabajo seguirá siendo una actividad fundamental en la vida de las personas, no solo como fuente de ingreso, sino como algo que da sentido a la existencia. A diferencia del resto de procesos, el ser humano es el único que se hace preguntas sobre el sentido de la vida. No tener clara una respuesta a esta pregunta crea problemas que llevan a la depresión y a trastornos que desconectan con la realidad.

El trabajo no solo es un medio de vida, sino un motivo que le da sentido a la existencia humana cuando se hace ajustado a perfiles ocupacionales y aporta al bienestar social. Cuando una persona realiza una labor que le gusta, pero tiene baja remuneración, la renta básica es un complemento que garantiza un ingreso para una vida digna, a la vez que ayuda a encontrar respuesta a la pregunta para qué vivimos.

Lamentablemente, desde la postguerra se adoptó un sistema económico de saqueo y especulación que ha destruido la economía productiva y ha utilizado la estrategia denominada «dumping social, de mano de obra barata» para promover la competitividad de los países y las empresas. Esto ha disminuido de manera paulatina el nivel de vida de la mayoría de la población del planeta y ha generado altas tasas de desempleo, que se ocultan bajo la categoría de la informalidad laboral que, a diciembre del 2019, se acercaba al 61 % de los ocupados a nivel mundial, al 54 % en América Latina (orr, 2020) y al 65 % en Colombia². Esto hace más vigente que nunca la necesidad de seguir luchando por hacer realidad uno de los ideales con que nació

2. Tasa de informalidad por afiliación a la seguridad social.

en 1919 en la OIT, como parte del Tratado de Versalles —que dio fin a la primera guerra mundial—. Este ideal se expresa en el preámbulo de dicho tratado así:

Considerando que, si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.
(OIT, 2020)

Esto significa que es inaceptable la estrategia de competitividad que empobrece al trabajador, y para humanizar las relaciones laborales en el mundo se han establecido unos principios y mínimos laborales que son las Normas Internacionales del Trabajo, donde se expresan como las más importantes de estas los Convenios Internacionales del Trabajo.

Según la OIT, los más de dos mil millones de ocupados que se encontraban en la informalidad a nivel mundial, a diciembre del año pasado, se distribuían de la siguiente manera: (1) en el empleo informal, en agricultura: campesinos desesperadamente pobres y sus familias, ocupados en la agricultura de subsistencia, esto es un 25 % del total del empleo informal; (2) un número más pequeño de empleados «informales» en el sector formal, alrededor de un 10 % del total; y (3) el inframundo desregulado de los vendedores de calle, trabajadores de servicios improductivos, y en el peor de los casos, esclavos virtuales de la economía negra del tráfico de drogas, de la prostitución y pornografía, que son aproximadamente un 65 % del total.

La obligación moral inmediata que se nos impone como humanidad es eliminar la esclavitud, el trabajo

forzoso y otras formas precarias de trabajo, garantizando Trabajo Decente para quienes se encuentran en condiciones humillantes de explotación laboral, para los que laboran en condiciones de precariedad y/o informalidad, y para los cientos de millones que se encuentran en el desempleo oficial. De esta forma, el trabajo puede ir conciliando las dos necesidades más fundamentales de las personas: contribuir a garantizar un ingreso como medio de vida para que trabajen en labores que las apasionen y la hagan sentirse útiles en sociedad.

Si al desempleo oficial le sumamos el desempleo oculto, en el inframundo del empleo informal —en su mayoría tácitamente esclavo—, se necesita crear a nivel global cerca de 1 400 millones de nuevos empleos y trabajos decentes; en América Latina, alrededor de 111 millones y, en Colombia unos 14 millones.

En la tabla 1 se muestran estos indicadores laborales y su alta precariedad.

Tabla 1

Desempleo real a 2019 (cifras en millones)

	Mundo	África	América Latina
Población total	7 711	1 307	646
Fuerza de trabajo total	3 482	490	310
Desempleo oficial	188	33	20
Total empleo (2-3)	3 294	457	290
Empleo informal total	2 023	391	156
Empleo informal no agrícola	1 664	328	144
Desempleo de facto*	1 397	285	111
Desempleo real total (3+7)	1 585	318	131
Tasa de desempleo total real (8/2)	46 %	65 %	42 %
Tasa de informalidad	61 %	86 %	54 %

* Empleo informal no agrícola-empleo informal en el sector formal.

Fuente: OIT (2020), elaboración propia.

Ahorabien, sobre el supuesto debilitamiento de la capacidad colectiva de los sindicatos, se podría señalar que, con la renta básica, el aumento del poder de negociación individual de los trabajadores no tiene por qué afectar el poder de negociación de los sindicatos. El poder individual es útil al momento de la vinculación laboral, pero, una vez se está dentro de la relación subordinada, la única forma de mantener un moderado bienestar, es haciéndose parte de ese sujeto colectivo que tiene el poder de negociar: el sindicato. Por tanto, son dos capacidades que se complementan y no se excluyen.

Sobre esta objeción, Raventós ha dicho que

el poder de negociación individual de los trabajadores, con una renta básica, aumentaría sin ninguna duda, posibilitando la salida del llamado mercado de trabajo cuando las condiciones se consideran inaceptables. Pero que el poder de negociación individual aumente no significa que deba salir perjudicado el poder de negociación colectivo sindical. Como algunos pocos sindicatos y muchos más sindicalistas han visto, muy al contrario, en caso de huelga de larga duración una renta básica podría actuar como una caja de resistencia. Una huelga de larga duración es muy difícil de sostener por la pérdida grandiosa de salario en proporción a los días de la misma. (Raventós, 2016)

Por otro lado, la idea de que se podría dar una reducción salarial a causa de la renta básica subestima el creciente poder que tendrían los sindicatos cuando su base social no pueda ser presionada tan fácilmente con una amenaza de despido. Incluso la huelga, como

lo señala Raventós (2016), como medio de presión se fortalecería, porque la renta básica ayuda a mantener el costo de la huelga cuando se suspenden los salarios de los trabajadores. Adicionalmente, se fortalecerían los principios de solidaridad y unidad, básicos en las organizaciones sindicales.

Por otro lado, cuando se piensa que con la adopción de la renta básica habría un enorme riesgo de desmonte del Estado benefactor, se está desconociendo que esta propuesta nunca se ha planteado como una transferencia monetaria que descarga al Estado de sus responsabilidades sociales. Más bien se trata de hacerla un componente más en una Canasta Básica de Derechos (Veeduría, 2020), concebidos como los necesarios para garantizar que las personas superen la condición de pobreza. Se establece a partir de las dimensiones que miden la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional, por tanto, incluye una renta básica para cubrir por lo menos los costos de alimentación, y programas sociales para garantizar los demás derechos: salud, educación, empleo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, acceso a la cultura y trabajo no remunerado.

Adicionalmente, habría que puntualizar que, frente al pleno empleo, los mayores obstáculos no son ni la renta básica universal —que todavía no se ha aplicado plenamente en ningún lugar del mundo—, ni muchos menos el desarrollo tecnológico, sino el modelo de desarrollo neoliberal que está *ad portas* de su desplome por esa inmensa burbuja especulativa (cercana a los US\$ 2 000 billones) que ha creado un detrimento inmenso a la economía productiva.

El propósito del pleno empleo, sin embargo, sigue siendo muy válido, y es perfectamente realizable si retomamos la producción y erradicamos el enfoque especulativo dominante en el sistema de globalización neoliberal. Para ello, se tendrían que replantear las políticas públicas para la economía real, como son la producción de alimentos, el desarrollo de las manufacturas, la inversión en infraestructura económica y social, el transporte, la minería responsable y, sobre todo, en la investigación en ciencia y tecnología.

El desarrollo tecnológico no genera desempleo, como lo prueba el hecho de que en los países de economías avanzadas las tasas de desempleo son muy bajas. Ante los anuncios catastróficos del fin del trabajo por la llamada «cuarta revolución industrial» — que supuestamente desplazará con autómatas muchas ocupaciones laborales— la evidencia empírica señala que las economías con más densidad robótica tienen menos desempleo, como es el caso de Corea del Sur, Singapur, Japón, China, y Alemania, entre otros (Libre Mercado, 2017). Lejos de constituir una amenaza para el empleo, la «robotización» contribuirá a liberar la fuerza de trabajo de actividades rutinarias, monótonas, repetitivas y no creadoras, y se darán las oportunidades de ampliar la participación de los ciudadanos en actividades donde tengan mayor peso la creatividad y la inteligencia. Sin lugar a dudas, desaparecerán muchas ocupaciones, pero en la medida en que la economía se complejiza surgirán nuevos trabajos y en mayor abundancia de los que hoy existen. Pero, fundamentalmente, los niveles de productividad que se alcanzarían con las tecnologías robóticas crearían las

condiciones para una reducción sustancial de la jornada de trabajo, que daría más tiempo para el ocio, el arte y las ciencias.

Para ello requerimos transformar esa economía colombiana —que se basa en actividades extractivas minero-energéticas y primario-exportadoras— por una que esté fundamentada en el conocimiento y de alto valor agregado y contenido tecnológico. En correspondencia se debe rediseñar todo el modelo educativo, desde la formación básica primaria hasta la terciaria, con énfasis en ciencias duras, pero sin olvidar que la educación debe ser igualmente para la vida y la democracia.

Podemos afirmar que los ideales del trabajo decente y de la renta básica universal son complementarios, y ambos deben hacer parte de la agenda del sindicalismo. De esta forma se ha expresado el pliego de peticiones de emergencia que el Comité Nacional de Paro (junio de 2020) presentó al Gobierno colombiano el pasado 19 de junio. Un pliego que, acertadamente, también aboga por la defensa de la producción nacional (agropecuaria, industrial, artesanal, campesina) y de la soberanía y la seguridad alimentarias.

La renta básica fortalece la demanda interna en el agregado nacional, pero debe garantizarse una oferta suficiente y a precios razonables de alimentos, bienes y servicios esenciales para evitar impactos inflacionarios.

Trabajo decente, renta básica universal y producción son demandas que muestran el camino de la recuperación y el desarrollo, y el Gobierno del presidente Duque las debiera atender para evitar una explosión social que podría transitar por caminos inciertos.

Desafortunadamente este gobierno se ha aprovechado de la pandemia para excluir el diálogo social como

principio fundamental de la democracia participativa, limitar las libertades democráticas, debilitar el sistema de pesos y contrapesos, y prohibir, de manera violenta, el derecho de protesta.

En el marco de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica que ha decretado el Gobierno nacional, se han expedido normas que han violentado el artículo 215 de la Constitución Política, donde se prohíbe desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

La arrogancia y el autoritarismo, para no hablar de la corrupción y las relaciones mafiosas que tanto se han denunciado, han sido el talante de un gobierno que se encuentra amancebado con los intereses financieros y los sectores más regresivos de un empresariado que se expresa en agremiaciones.

El sindicalismo en Colombia ha respaldado, de manera unánime, la propuesta de la renta básica universal, una iniciativa que se ha presentado al Congreso de la República como Renta Básica de Emergencia. La CUT, por ejemplo, ha defendido la política sanitaria de confinamiento, porque todavía no existe una vacuna ni un tratamiento adecuado para enfrentar la pandemia del Covid19. Pero, según su presidente,³ confinar exitosamente requiere que la gente tenga dinero en los bolsillos para resolver el problema de la supervivencia e impedir el colapso de la economía.

Para la CUT, en un país con altas tasas de desempleo e informalidad laboral, que tiene a nueve millones de

3. Diógenes Orjuela, también participa en la Mesa de Renta Básica, que reúne a un grupo de académicos y líderes sociales que vienen promoviendo debates y apoyando con estudios y análisis la viabilidad de la renta básica en nuestro país.

familias y casi 30 millones de personas en inseguridad alimentaria, el Estado debe comprometerse con una renta básica universal o a un mínimo vital, pues es inaceptable la baja cobertura y los montos miserables de las transferencias monetarias que hoy se hacen, y mucho más cuando ha sido el mismo Estado el responsable de la ruina de la economía y de los trabajadores. Esta situación hace más necesaria la implementación de la renta básica de emergencia (según se plasma en el pliego señalado), en un monto no inferior a un salario mínimo legal vigente, por seis meses y para 30 millones de personas en condiciones de pobreza, vulnerables y afectadas por la crisis.

De acuerdo con la CUT, la coyuntura exige una gran movilización social y política para derrotar este modelo de desarrollo neoliberal, que tiene un profundo sesgo antilaboral, por uno que garantice la creación de empleos estables y bien remunerados.

Para dar forma a esta propuesta, en nuestro país debemos establecer un nuevo enfoque de la política pública, que rompa con la política social asistencialista, y promueva un desarrollo empresarial que agregue valor con trabajo decente.

Los siguientes son un resumen de los lineamientos para el logro de los propósitos señalados.

1. Restablecer el crédito de fomento para el aparato productivo: manufacturas, actividades agropecuarias, empresas tecnológicas, infraestructura económica y social (hospitales y clínicas).

2. Crédito directo del Banco de la República al Gobierno para la inversión (no para el gasto burocrático o improductivo).

3. Fortalecer la banca pública de primer piso para irrigar recursos a la economía.

4. Control de cambios y sistema monetario de paridades fijas.

5. Regulación del comercio internacional defendiendo la producción nacional de manufacturas y agroalimentaria con aranceles y precios de garantía.

6. Rediseño del sistema tributario para que sea equitativo, progresivo y eficiente.

7. Exclusión de la seguridad social del mercado, por lo que se debe acabar la intermediación de las EPS y establecer el giro directo de recursos a los hospitales, acabar con los fondos privados de pensiones y establecer el sistema público de reparto o solidaridad intergeneracional, y erradicar del sistema de riesgos laborales el lucro del capital financiero.

8. Renta Básica de Emergencia en perspectiva de una Renta Básica Universal permanente.

9. Mayor presupuesto para investigación en ciencias y tecnologías de punta.

10. Mucho diálogo social para concertar políticas y medidas de salida a la crisis, como lo propone ort.

11. Negociación colectiva y respeto al derecho de asociación sindical.

12. El Congreso de la República debe abordar un nuevo Estatuto del Trabajo, de acuerdo con los principios del artículo 53 de la Constitución.

13. Integración regional en un mercado común para el desarrollo empresarial, de infraestructura, y fortalecer las relaciones comerciales.

14. Promover una cooperación global para establecer una nueva arquitectura económica y financiera, de salud pública y de seguridad para el planeta.

Como se puede apreciar, la renta básica universal no debilita al sindicalismo ni a la cultura del trabajo, que, en el marco de la pandemia del Covid19, viene recuperando su centralidad en la sociedad y la vida de las personas. Por el contrario, es perfectamente compatible con una política pública de trabajo decente. Pero, tanto la renta básica universal como el trabajo decente requieren un retorno a la sensatez en la economía.

Referencias

- Comité Nacional de Paro (19 de junio de 2020). *Carta abierta al presidente de la República de Colombia*. <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/06/19-06-20-FINAL-PLIEGO-DE-EMERGENCIA.pdf>
- Libre Mercado (26 de agosto de 2017). *Los países con más robots tienen menos desempleo*. *Libremercado*. <https://www.libremercado.com/2017-08-26/los-paises-con-mas-robots-tienen-menos-desempleo-1276604779/>
- orr (2020). *World Employment and Social Outlook*. Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_734455.pdf.
- Raventós, D. (18 de diciembre de 2016). Los sindicatos y la renta básica. *Sin Permiso*. de: <https://www.sinpermiso.info/textos/los-sindicatos-y-la-renta-basica>.
- Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín (17 de abril de 2020). *De la renta básica a la garantía de una canasta básica de derechos. Pronunciamiento a la opinión pública*. Medellín. de: <https://ail.ens.org.co/wp-content/uploads/sites/3/2020/04/Pronunciamiento-de-la-Veedur%C3%ADa-sobre-Renta-Basica.pdf>.
- Vélez, V. (8 de abril de 2020). Renta básica en Colombia: ¿sí o no? *Las Dos Orillas*. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/renta-basica-en-colombia-si-o-no/>

*Hacia una renta básica en
Colombia que salvaguarde el
mínimo vital de subsistencia de
las personas, empezando por su
salud alimentaria.
Aportes desde la Canasta Básica de Salud
Alimentaria (Cabasa)¹*

*Marcela Ávila Cerón,²
Rubén Ernesto Orjuela Agudelo³
y Esperanza Cerón Villaquirán⁴*

1. Asociación Colombiana de Educación al Consumidor (Educar Consumidores)

2. Economista. Especialista en Negocios internacionales con énfasis en Comercio Exterior. Hizo parte del equipo de la Ruta Pacífica de las Mujeres, investigadora de la Universidad del Cauca.

3. Nutricionista Dietista, especialista en seguridad alimentaria y nutrición.

4. Directora Educar Consumidores. Médica de la Universidad del Cauca, especialista en Ciencias Ambientales por la Universidad del Bosque.

Si algo ha dejado claro a su paso la pandemia del Covid19 es que, desde la perspectiva de los derechos humanos, la dicotomía entre salud y economía es falsa. En realidad, la economía no se sostiene sin salud real, pero tampoco hay salud real sin economía y sin quienes sostienen esa economía (la población trabajadora de pequeñas empresas y, particularmente, de la agricultura como parte de los sistemas agroalimentarios que la sustentan). Por eso, desde Educar Consumidores manifestamos la urgencia de garantizar a cada persona el «mínimo vital» para su subsistencia, particularmente a las familias más desprotegidas. Pero, a la vez que se proteja su economía, también se debe proteger la salud de las familias, empezando por su alimentación, teniendo siempre presente que no hay salud humana sin salud ambiental («salud alimentaria»).

Recientemente se viene proponiendo la implementación en Colombia de una renta básica para las familias más desprotegidas, que ha de considerarse no solo durante, sino también después de la emergencia. Esta propuesta viene de diferentes frentes de la sociedad civil, la academia y algunos sectores políticos. Sin duda, es necesario implementar una renta básica que

salvague la vida en medio de una crisis sin precedentes como la generada ante el Covid19. Pero el mundo, en cualquier caso, se vería abocado a ella con o sin pandemia, sin ser Colombia la excepción. Ante las crecientes condiciones de desigualdad y empobrecimiento endémicos en el país, cada vez más personas han visto vulnerados sus derechos, hasta el punto de no tener siquiera asegurada su propia existencia. Hoy más que nunca, una renta básica es un medio para salvaguardar la vida de las personas, pues con ella se reivindica y se protege el derecho fundamental al mínimo vital de subsistencia, que posibilita una vida digna en pleno derecho.

Satisfacer una necesidad tan vital como es una alimentación y una nutrición adecuadas constituye el primer elemento de la cadena, máxime cuando los patrones y sistemas alimentarios actuales son dictados por multinacionales del ramo, que privilegian productos ultraprocesados nocivos y desplazan los alimentos reales, jugando en contra de la salud humana y ambiental. Ligar el mínimo vital a la garantía de la soberanía alimentaria, el fomento de la agricultura campesina familiar y comunitaria, entre otras medidas, constituye no solo un reconocimiento al derecho a la vida digna, sino que también es un elemento mitigador frente a los enormes desafíos que en la materia plantea el cambio climático.

Para contribuir a este propósito, Educar Consumidores viene investigando una Canasta Básica de Salud Alimentaria (Cabasa), como referencia para una renta básica que responda a un mínimo vital de subsistencia garante de una alimentación y nutrición adecuadas,

que salvaguarden la salud humana y ambiental («salud alimentaria») a la vez que potencie el poder adquisitivo y la calidad de vida de las familias colombianas.

Justicia, dignidad y sostenibilidad de la vida: un llamado desde la crisis agravada por el Covid19

Esta crisis es un llamado a replantear y humanizar el modelo económico en el que se fundamenta nuestra sociedad en el mundo y el país. Como lo retoma Santana (2020), diversos movimientos sociales en el mundo han denunciado históricamente las profundas injusticias que acarrea un sistema económico excluyente a ultranza en todos los ámbitos de la vida —social, política, económica, ambiental y cultural—, las mismas que se recrudecen ante la pandemia del Covid19:

- Derechos humanos universales convertidos en mercancías: el agua, los alimentos, la salud, la educación y otros recursos naturales esenciales.
- Crecimiento económico a costa de la sobreexplotación y destrucción de la naturaleza, explotación inhumana de los seres y manipulación de las mentes humanas hasta los límites del consumismo autodestructivo.
- Profunda concentración de la riqueza, desigualdades entre países y al interior de ellos: en el mundo, a mediados de 2019, el 10 % de la población más rica concentraba el 82 % de la riqueza y el 1 % más rico, por sí solo, concentraba el 45 % (Credit Suisse, 2019). En esa vía, en Colombia creció la concentración del ingreso en los hogares de mayores ingresos hasta alcanzar un coeficiente de Gini de 0,52 en 2018, mayor al de un año atrás (Cepal, 2020).

- Informalidad y precarización del empleo y los medios de subsistencia: en Colombia, a 2019, alrededor del 70 % de los trabajadores eran informales, unos 22,8 millones de personas según su pertenencia al régimen subsidiado de salud (Cede, 2020). De los más de 22 millones de personas ocupadas ese año, cerca de la mitad devengó sus ingresos de trabajos precarios como trabajadores por cuenta propia o independientes, domésticos, familiares no remunerados, por jornadas, a término fijo. Y desde el 2019 la tasa de desempleo volvió a ubicarse por encima de los dos dígitos, afectando a más de 2,6 millones de personas (Dane, 2020); pero que actualmente asciende a una tasa —sin precedentes— del 21,4 %, y cobija a más de 10 millones de personas, si se incluye a quienes han perdido su ocupación en medio de la pandemia; a estos hay que sumarles 3,4 millones de inactivos registrados en el último año.

- Una alta proporción de la población continúa en situación de pobreza y hambre: en Colombia, más de 13 millones de personas se encontraban en pobreza monetaria en 2018; 3,5 millones en pobreza extrema o indigencia monetaria; y cerca del 20 % de la población en pobreza multidimensional (Becerra, 2019). Mientras que más de 2,4 millones de personas pasaban hambre y la situación empeoraría en momentos de ralentización económica (FAO, 2019). Y todavía una parte importante de los hogares no cuenta con servicios públicos, pues un 14 % de ellos no cuenta con servicio de acueducto, un 23 % no cuenta con servicio de alcantarillado, un 18 % no cuenta con servicio de recolección de basuras y aún un 57 % no cuenta con internet (Dane, 2019a).

- Sistema de salud privatizado y precario, incluso para proteger a su personal y pacientes.

- Sistema privado de pensiones insostenible.
- Invisibilización de la agricultura campesina familiar y comunitaria, socavada por importaciones de alimentos transgénicos y productos comestibles ultraprocesados. A pesar de que, a través de ella se produce el 80 % de los alimentos del mundo en términos de valor (FAO, 2018) y más del 70 % de los alimentos en Colombia (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017).
- Creciente prevalencia de enfermedades asociadas al consumo de productos nocivos, como comestibles ultraprocesados y tabaco, en Colombia y el mundo.

Son éstas profundas injusticias que resultan de un sistema económico cuyas crisis cíclicas afectan desmedidamente a los sectores populares y trabajadores que pierden o precarizan su empleo e ingreso. El mismo sistema en el que paulatinamente se siguen reduciendo las rentas del trabajo a favor de las rentas del capital, en respuesta al salvataje que aclaman los sectores económicos más privilegiados para mantener su *status quo* por parte del Estado, del que otrora reclamaban su mínima intervención. Así, en esta crisis del Covid19 se exacerbaban las contradicciones de siempre. Se puede ver cómo las respuestas de política pública propias de un gobierno corporativo buscan principalmente mantener y retornar a la normalidad del sistema socioeconómico nacional y mundial. Pero, como lo denuncian movimientos sociales alrededor del mundo, la normalidad del sistema es el problema porque en realidad «ese orden antes de la pandemia no era normal sino letal» (Santana, 2020).

Una respuesta estructural más allá de esta crisis sanitaria y socioeconómica agravada por el Covid19

requerirá poner en el centro la vida de los seres en equilibrio con toda la biósfera: un nuevo pacto-contrato social. También las respuestas en el corto plazo deben orientarse hacia ese propósito.

Salud alimentaria y mínimo vital para salvaguardar la salud y la economía de las personas

Poner en el centro la vida empieza por entender que no hay salud humana si no hay salud ambiental y ambas están determinadas por cómo nos alimentamos, lo que a su vez depende de que las personas cuenten con las garantías mínimas del goce efectivo de derechos a una alimentación y nutrición adecuadas para la subsistencia digna. Existe una relación indispensable entre el mínimo vital y la salud alimentaria que se debe reconocer para salvaguardar la vida, la salud y la economía de las personas.

Una alimentación que salvaguarde la salud humana y ambiental: salud alimentaria

La salud alimentaria, base de la salud humana y ambiental, es una condición de la seguridad-soberanía-autonomía alimentarias.

Como se ha puesto de relieve bajo la crisis sanitaria y socioeconómica agravada por el Covid19, padecer enfermedades no trasmisibles (ENT) asociadas a una mala alimentación pone en mayor riesgo de contagio, incluso de muerte, a quienes las padecen. Pero ya con anterioridad al Covid19 el exceso de peso ha sido una pandemia reconocida décadas atrás, pero que no goza de tanta publicidad, aunque ha cobrado la

vida de 11 millones de personas en el mundo por ENT relacionadas con una alimentación inadecuada (GBD, 2017), como obesidad, diabetes, enfermedades cardiovasculares y algunos tipos de cáncer. Y en el caso de Colombia, las ENT constituyen cinco de las 10 diez primeras causas de muerte (Dane, 2019c). El exceso de peso se encuentra estrechamente relacionado con el consumo habitual de productos comestibles ultraprocesados, particularmente bebidas endulzadas, que se ha comprobado que es un factor de riesgo para padecer sobrepeso y obesidad y las ENT asociadas.

En cambio, alimentarnos saludablemente fortalece el sistema inmunológico frente a cualquier enfermedad o pandemia, como se augura que puede seguir sucediendo. Apostarle a una alimentación que salve la salud humana y ambiental («salud alimentaria»), no puede reducirse —como quieren promoverlo algunos sectores ajenos a la salud pública— a una decisión individual de los consumidores. Se trata, ante todo, de una decisión de política pública sanitaria del Estado que haga pedagogía, fomente la producción nacional de alimentos sanos y reconozca el papel de la economía campesina familiar y comunitaria, como lo recomienda la FAO, que, por lo demás, reconoce en Colombia al segundo país más biodiverso del planeta con capacidad de ofrecer alimentos saludables a toda su población.

Necesitamos promover ambientes alimentarios saludables durante todas las etapas del curso de la vida que involucren desde la lactancia materna hasta los ambientes familiares, educativos, laborales, comerciales, institucionales; mediante la gestión correcta de medi-

das que estimulen la producción-distribución-consumo saludables y desestimulen lo no saludable, a través de estrategias educativas y comunicativas, tributarias y de gestión, que adviertan sobre los efectos nocivos de algunos productos y hábitos de alimentación, de tal forma que ayuden a todos a tomar decisiones conscientes e informadas. Y ante estas circunstancias, se debe hacer con la mayor premura, a través de compras públicas locales de alimentos saludables, incluyendo donaciones y circuitos de comercialización cortos saludables y justos.

Es prioritario poner al alcance de la mano la salvaguarda del derecho fundamental al mínimo vital de subsistencia de toda la población, empezando por una alimentación basada en alimentos sin procesar y mínimamente procesados, provenientes de la agricultura campesina familiar-comunitaria y de pequeños productores de alimentos sanos. Ese es el contrapeso ideal a los ambientes alimentarios obesogénicos que hoy prevalecen en nuestras sociedades a causa de estrategias de avasallante publicidad-promoción-patrocinio de productos ultraprocesados que condenan a la malnutrición a cada vez más población, desde la más joven).

Es necesario dar prioridad a los hogares cuyo ingreso ni siquiera alcanza a cubrir una alimentación adecuada, que ya era, y sigue siendo, un preocupante sector de la población colombiana desde antes de la pandemia del Covid19, cuya situación se ha visto empeorada por ésta. Una herramienta esencial en este desafío es el precedente jurisprudencial en torno al derecho al mínimo vital de subsistencia y la renta básica como mecanismo para reivindicarlo.

Una renta básica que reivindique y proteja el derecho al mínimo vital de subsistencia

Para entender el porqué de la renta básica es necesario hablar del mínimo vital. El derecho al mínimo vital o de subsistencia es un derecho fundamental que se desprende de la aplicación de tratados internacionales y de los derechos a la vida, dignidad, igualdad, salud, trabajo y seguridad social (Duque et al., 2019) protegido por el Estado Social de Derecho, definido por una organización política y socioeconómica justa acogida en la Constitución colombiana (Corte Constitucional de Colombia, 1998a).

El mínimo vital puede definirse como «las condiciones materiales básicas e indispensables para asegurar una supervivencia digna y autónoma» (Corte Constitucional de Colombia, 2015), que son «los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario, sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente» (Corte Constitucional de Colombia, 1998b). El mínimo vital «no [puede ser] entendido como una mera existencia, sino como una existencia digna con las condiciones suficientes para desarrollar, en la medida de lo posible, todas las facultades de que puede gozar la persona humana» (Corte Constitucional de Colombia, 1998c).

En este sentido, el mínimo vital puede materializarse inicialmente con la dotación de ingresos mínimos, como las rentas básicas. Sin embargo, el mínimo vital no se refiere únicamente a ello, sino que también puede implicar la prestación de servicios públicos para

satisfacer las necesidades básicas u otros derechos como el derecho al agua o a la vivienda (Celi, 2011).

Al respecto, no cabe duda de que es necesario aplicar propuestas de renta básica para los más desprotegidos, junto con la prestación de servicios públicos básicos y otros derechos, más aún, ante el freno en seco y ralentización de la actividad económica en medio del Covid19, cuando cada vez más personas pierden la capacidad adquisitiva que les garantiza su subsistencia.

Hacia una renta básica que salvaguarde el mínimo vital de subsistencia de las personas, empezando por su salud alimentaria: aportes desde la canasta básica de salud alimentaria (Cabasa)

En Colombia, el Dane ha denominado de manera genérica «canasta básica» o «canasta básica familiar de precios», al conjunto de bienes y servicios que se consideran esenciales para la «subsistencia» y el «bienestar» de los integrantes de una familia. Mientras la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se compone de los bienes alimentarios así considerados, la Canasta Básica Total (CBT) incluye esos bienes alimentarios y otros no alimentarios. En particular, la CBA se considera un instrumento económico que se utiliza como referencia para el establecimiento de la línea de pobreza, la fijación del salario mínimo y la estimación de necesidades nacionales de alimentos básicos (Incap, 2006).

Sin embargo, las canastas básicas oficiales no son un referente ni de subsistencia ni de bienestar por sí solas. Lo que hace necesario trascender a una aproximación crítica de cómo está compuesta esa CBA y cuánto cuesta en la práctica acceder a ella, y ofrecer una alternativa

que sirva de referente real de subsistencia y bienestar para la población colombiana, como es la Cabasa.

Para comparar su composición y costo promedio, la construcción de la CBA y la Cabasa parten de los bienes alimentarios representativos del territorio nacional, según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) de Colombia publicada por el Dane en 2018. Para el caso de la Cabasa, éstos se seleccionan según el «modelo de perfil de nutrientes» de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), asignándoles peso por porción de acuerdo con las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la Población Colombiana mayor de dos años (Gabas) de 2015 y peso bruto mensual, de acuerdo con el factor de corrección establecido en la Tabla de Composición de Alimentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de 2018, para la alimentación mensual de los sujetos de referencia: niño/a de 6 a 9 años, mujer de 18 a 69 años y hombre de igual rango de edad, hasta constituir un hogar de referencia de cuatro individuos⁵. El proceso de construcción de la CBA se asemeja al de la Cabasa y, para hacerlas comparables, se le asigna el mismo número mensual de intercambios por grupos de alimentos de la Cabasa. En ambos casos, se calcula el precio promedio por producto en pesos colombianos al mes de marzo de 2020 (a partir de tres metodologías de sondeo

5. Teniendo en cuenta que la unidad de gasto para el total nacional en Colombia se compone de 3,3 personas promedio, igual número en las cabeceras y 3,5 promedio en los centros poblados y rural disperso (Dane, 2018), se asume un hogar de referencia compuesto por cuatro integrantes: dos adultos (una mujer y un hombre) y dos niños/as.

de precios)⁶ e IVA vigente por producto para el mismo periodo (Educar Consumidores, 2019).

Canasta Básica Alimentaria (CBA): un referente insuficiente de subsistencia y bienestar

Inicialmente, a partir de la información de umbrales de pobreza extrema y pobreza del Dane a 2018 se infiere que en Colombia, para acceder a una CBA, una persona requeriría de \$117 605 y un hogar de cuatro personas requeriría \$470 420 al mes; y para acceder a una CBT que incluyera esos bienes alimentarios y otros no alimentarios, una persona requeriría de \$257 433 y el mismo hogar requeriría de \$1 029 732 al mes (Dane, 2019b). Así las cosas, a 2020, ese hogar requeriría alrededor de medio salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) para cubrir su alimentación, y poco más de uno para cubrir otras necesidades básicas. Sin embar-

6. Los precios de los alimentos de la Cabasa y demás productos de la CBA oficial relacionada son el resultado de la actualización de la información recolectada en el sondeo de precios realizado por Educar Consumidores en mayo de 2019 para Bogotá, a partir de tres fuentes de información, con el propósito de recoger los diferentes costos administrativos y logísticos de transporte y almacenamiento en que se incurre al momento de proveerse de alimentos en plataformas comerciales cada vez más próximas a los consumidores: i) plazas de mercado más grandes de Bogotá, incluyendo la mayor central de abastos de Colombia, Corabastos (que son los precios a los que se hace referencia en las tablas 1 y 2); ii) supermercados de cadena, con ubicación central de proximidad residencial; iii) precios promedio ponderados de los alimentos de la canasta básica de año base 2008 actualizados para Bogotá. Con ese propósito se aplicó el IPC municipal encadenado mensual, según categoría de clase, para cada alimento-producto hasta marzo de 2020.

go, esta información oficial disponible ofrece una aproximación insuficiente del nivel de ingresos y de acceso mínimos que en realidad se requiere para garantizar la subsistencia y bienestar de la población colombiana.

Las canastas básicas oficiales en la práctica son mucho más costosas: no son un referente real de subsistencia

Resultado del sondeo de precios propio en plazas de mercado (como se presenta en la tabla 1), un hogar de referencia de cuatro integrantes en Colombia, a marzo de 2020, requiere de 1,6 SMLMV al mes para cubrir una alimentación con los requerimientos calóricos mínimos consumiendo los bienes alimentarios que componen la CBA y comprándolos en plazas de mercado (Educar Consumidores, 2019). Y a partir de información de la CBA sondeada, se requeriría de al menos tres SMLMV para acceder a una CBT que cubra otras necesidades básicas, si se analiza el gasto en alimentación de los hogares, según información del coeficiente de Engel aproximado, pero podría al menos triplicarse según la de la ENPH a 2019.

De manera que, una primera crítica es que en la práctica estas canastas básicas oficiales son mucho más costosas⁷ y se deja a una cada vez mayor proporción de la población colombiana sin garantía

7. De entrada, el resultado del costo resultante de este sondeo de precios propio es necesariamente mayor en comparación al inferido a partir de la información de umbrales de pobreza, pues, al calcular esta última, se excluyen los costos asociados al gasto de combustible y demás asociados con la elaboración y el consumo de los alimentos.

de un «mínimo vital» de subsistencia, ni siquiera de su alimentación; empezando por quienes viven en condiciones de pobreza extrema y pobreza, que ya en 2018 eran cerca de 16,5 millones de personas. Panorama que se agrava en el corto plazo por presiones al alza de los precios de los alimentos a causa del injustificado acaparamiento y especulación o la dificultad momentánea para ofertarlos; y en el mediano y largo plazo bajo condiciones de creciente inseguridad y precariedad del empleo y ralentización de la actividad productiva, incluso agropecuaria.

Tabla 1

Costo mensual de la CBA para un hogar de referencia de cuatro individuos según información de sondeo de precios propio. Colombia. Corte a marzo de 2020

Canasta	Costo (según sondeo de precios)
CBA	1,6 smlmv
CBT (a partir de CBA)	al menos 3 smlmv

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Educar Consumidores (2019).

Las canastas básicas oficiales no siguen criterios de salud: no son un referente real de bienestar

Es clave conocer cuál es la composición de estas canastas básicas oficiales. Recientemente, la CBA, que recoge el conjunto de bienes alimentarios más consumidos en Colombia, según los patrones de gasto de los hogares colombianos, se actualizó en su composición después de 10 años, desde el 2008, con la ENPH publicada por el Dane en 2018.

Esta ENPH a 2018 se compone de un total de 443 bienes y servicios, de los cuales 124 son bienes alimentarios. Sin embargo, al clasificar estos bienes

alimentarios de acuerdo con los grupos de alimentos propuestos según el Modelo de perfil de nutrientes de la ops, se encontró que 43 de ellos (34,7 %) son productos ultraprocesados⁸ y los 81 restantes (65,3 %) son alimentos sin procesar, alimentos mínimamente procesados, alimentos procesados y alimentos ingredientes culinarios (Educar Consumidores, 2019).

De manera que, una segunda crítica es que estas canastas básicas oficiales tampoco pueden ser un referente de bienestar en términos de salud porque se incluyen en pie de igualdad productos comestibles ultraprocesados en la CBA y cigarrillos en la CBT, por ejemplo, productos calificados como potencialmente nocivos para la salud según la oms, además de que son productos no esenciales para la vida.

Canasta Básica de Salud Alimentaria (Cabasa): referente de subsistencia y bienestar

Las deficiencias que caracterizan las canastas básicas oficiales (particularmente, la alimentaria), por no contar con criterios reales de aproximación al nivel de ingresos

8. Como se recoge en el Proyecto de Ley 167 (2019, Cámara), los productos comestibles o bebibles ultraprocesados son «formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas), derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón (colorantes, aromatizantes, conservantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas). Estos productos contienen un nivel elevado de azúcares, grasas y/o sodio, también se entiende por producto ultraprocesado aquel que tenga edulcorantes artificiales» (p. 3).

y a los accesos mínimos que en realidad se requieren para garantizar la subsistencia y el bienestar de la población colombiana, plantean la necesidad de construir y tener como referencia una alternativa de canasta de alimentos que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población desde su salud alimentaria.

Desde Educar Consumidores proponemos la Cabasa. Con esta se trasciende a una aproximación crítica respecto a la composición y costo de la CBA oficial, y se ofrece una alternativa que sirve de referente real de subsistencia y bienestar para la población colombiana.

Cabasa: un referente de bienestar con criterios de salud humana y ambiental

Para construir la Cabasa se excluyen todos los 43 productos ultraprocesados de la CBA, se incluyen otros nueve alimentos de uso significativo y se excluyen otros 11 alimentos repetidos en su presentación comercial y aporte nutricional (Educar Consumidores, 2019). Así, la Cabasa de Colombia se compone del conjunto de 78 alimentos sin procesar, mínimamente procesados, procesados e ingredientes culinarios.

Los alimentos de la Cabasa son acordes no solo con los patrones de consumo de la población colombiana, sino también con la oferta nacional, principalmente proveniente de la producción local desde la agricultura campesina familiar y comunitaria.

Son éstos los alimentos que un hogar debería adquirir para cubrir necesidades alimentarias básicas sin perjuicio de la salud humana y ambiental a corto, mediano y largo plazo,⁹ porque, por ejemplo, se aumenta

9. En el anexo 1 se presenta la lista de alimentos propuestos en la Cabasa para la alimentación mensual de los sujetos de referen-

el número de intercambios del grupo de alimentos «cereales, raíces, tubérculos y plátanos», se disminuye el de «carne, huevos, leguminosas, leche y lácteos enteros» especialmente carne, y se reduce el de azúcares que resultan excesivos en comparación a recomendaciones de la oms. De manera que se logra una alimentación viable dietéticamente, porque se cumple al cumplir con recomendaciones de la oms; viable económicamente, porque se prefieren alimentos de calidad, pero más asequibles, y viable ecológicamente, al ser más sostenibles con el medio ambiente. De esta manera, se propone una alimentación sostenible con el planeta y sin detrimento del aporte nutricional requerido por cada individuo (tanto niños/as, mujeres y hombres), a partir de alimentos reales.

Cabasa: un referente de subsistencia con criterios de alimentación y nutrición adecuadas

Resultado del sondeo de precios propio en plazas de mercado (como se presenta en la tabla 2), un hogar de referencia de cuatro integrantes en Colombia, a marzo de 2020, requiere de 0,9 SMLMV al mes para cubrir una alimentación con los requerimientos calóricos mínimos consumiendo los alimentos reales, saludables, sanos, nutritivos y propios de la cultura alimentaria colombiana que componen la Cabasa, y comprándolos en plazas de mercado (Educar Consumidores, 2019). A partir de información de la

cia: niño/a de 6 a 9 años, mujer de 18 a 69 años y hombre de igual rango de edad; con el peso por porción de acuerdo con las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la Población Colombiana mayor de dos años (Gabas, 2015).

Cabasa sondeada, se requeriría de al menos de dos SMLMV para acceder a una CBT que cubra otras necesidades básicas, si se analiza el gasto de los hogares en alimentación según información del coeficiente de Engel aproximado, pero podría al menos triplicarse según la de la ENPH a 2019.

Tabla 2

Costo mensual de la Cabasa para un hogar de referencia de cuatro individuos según información de sondeo de precios propio. Colombia. Corte a marzo de 2020

Canasta	Costo (según sondeo de precios)
Cabasa	0,9 SMLMV
CBT (a partir de Cabasa)	Al menos 2 SMLMV

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Educar Consumidores (2019).

Hay que resaltar que comprar la Cabasa en plazas de mercado incrementa el poder adquisitivo de los hogares para alimentarse saludablemente. En cambio, para un hogar de referencia, su costo sube en un 24 % en almacenes de proximidad residencial (como el sondeado) y en un 41 % en otras plataformas que incluyen grandes superficies comerciales.

Entonces, la Cabasa ofrece beneficios no solo en términos de salud, sino también económicos. En la práctica, es menos costosa, más asequible para los hogares colombianos, en comparación a la CBA oficial: para un hogar de referencia, la CBA oficial es un 67 % más cara que la Cabasa en plazas de mercado, y hasta un 76 % más cara en otras plataformas comerciales.

Sin embargo, a pesar de las trascendentes bondades que ofrece garantizar una alimentación saludable

para la sociedad colombiana, los incentivos tributarios que el Estado ha otorgado para la producción y el consumo de alimentos saludables estratégicos, siguen siendo insuficientes. El 42 % de los alimentos de la Cabasa están gravados con un IVA que va entre el 5 % y el 19 %, o están exentos. Mientras que aun, productos ultraprocesados, continúan excluidos de este impuesto o exentos o con un gravamen preferencial de solo el 5 %.

Conclusiones

- Garantizar el mínimo vital de subsistencia desde la salud alimentaria requiere al menos un SMLMV al mes por hogar de referencia en Colombia, a marzo de 2020, teniendo como base la alternativa de canasta de alimentos que contribuye a mejorar la calidad de vida de la población desde su salud alimentaria, que es la Cabasa. Éste es el nivel de ingresos *mínimo* mensual, que en realidad constituiría un mínimo vital de subsistencia garante de una alimentación y nutrición adecuadas para salvaguardar la salud humana y ambiental («salud alimentaria»): un mínimo vital de salud alimentaria en Colombia. Que, además, podría materializarse también con la dotación de rentas básicas.

- Una renta básica que reivindique y proteja el derecho fundamental al mínimo vital, desde la salud alimentaria, salvaguarda la vida aún más en medio de una emergencia como la actual y sería justicia no caridad, con las familias más desprotegidas; en contravía a los subsidios «miserabilistas» entregados por el Gobierno, a través de unos programas de asistencia social que, en su mayoría, individualmente están por debajo del 20 % de un SMLMV. Negar una renta básica

suficiente condena a más familias al empobrecimiento, el hambre y la malnutrición que agudizan las profundas desigualdades sociales en el país.

- Es claro que la vida digna va más allá de garantizar la mera existencia y debe orientarse a alcanzar «una existencia digna con las condiciones suficientes para desarrollar, en la medida de lo posible, todas las facultades de que puede gozar la persona humana». Existencia digna que se determina por la alimentación y nutrición adecuadas de cada persona en todas las etapas del curso de la vida, pero que va mucho más allá. Un mínimo vital de salud alimentaria debe estar en la base de la definición de una renta básica suficiente, pero, además, debe expandirse hasta cubrir las demás necesidades básicas que respondan al derecho fundamental al mínimo vital de subsistencia que posibilite la vida digna en pleno derecho.

- El mínimo vital y la renta básica deben ir más allá de la noción de solo ingreso, y debe acompañarse de la disposición de servicios públicos para satisfacer necesidades básicas y otros derechos como agua y vivienda además de conectividad a internet.

- La protección de la salud humana y ambiental desde la alimentación («salud alimentaria») debe estar en el centro de la agenda pública para hacer frente a las pandemias del Covid19, la obesidad y el tabaquismo. De ahí que también la renta básica deba acompañarse de medidas positivas que protejan la salud, a la vez que amplían el poder adquisitivo de las familias: *i)* Con estímulos a la producción y comercialización saludables que fortalezcan presupuestal-logísticamente circuitos cortos saludables y justos, como los mercados

campesinos, que revaloricen el aporte histórico de la agricultura campesina familiar y comunitaria, la real proveedora de alimentos reales y asequibles. *ii)* Con políticas de salud pública de promoción de la alimentación saludable que promuevan ambientes alimentarios e informativos saludables durante todas las etapas del curso de la vida, y que involucren a todos los agentes de la sociedad. En todos los casos, la Canasta Básica de Salud Alimentaria (Cabasa) es todavía más un mecanismo potenciador del poder adquisitivo y mínimo vital de las familias colombianas.

- La renta básica debe acompañarse de incentivos tributarios saludables que protejan la salud, a la vez que amplían el poder adquisitivo de las familias. Implementar la renta básica de emergencia y transitar a su permanencia exige de una reforma tributaria estructural redistributiva (progresiva, equitativa y eficiente) en un país tan desigual como Colombia. Esta crisis sin precedentes requiere respuestas que están en mora como que se excluyan de impuestos a todos los alimentos reales de la Canasta Básica de Salud Alimentaria (Cabasa) que aún tienen cargas de hasta 19 % y que se implementen impuestos saludables a productos nocivos para la salud como los comestibles-bebibles ultraprocesados y el tabaco (que además agravan la enfermedad del Covid19).

- Se debe seguir transitando hacia un mínimo vital (a través de rentas básicas y demás derechos) con enfoques diferenciales de género, generacionales, étnicos, territoriales que revaloricen el aporte de la economía del cuidado, familiar, rural, comunitaria. Incorporar a las mujeres con enfoque diferencial debe ser una

prioridad pues los impactos de la actual crisis han acentuado las desigualdades de género en su acceso a ingreso y empleo formal y de calidad, en la carga desproporcional del trabajo del cuidado y en el aumento de riesgos de violencias. Además su situación nutricional es desfavorable en comparación a los hombres, a quienes superan por ejemplo en indicadores de sobrepeso e inseguridad alimentaria como jefes de hogar, y suelen acumular estados de malnutrición desde la primera infancia que se agravan por pérdidas naturales en la menstruación, parto, etc.

- Es necesario replantear cómo se está costeando la canasta básica oficial en su sección de alimentos, que sirve de estimación de la línea de pobreza extrema e incluso como referencia para la fijación del salario mínimo en ciertos países, pues no refleja los costos reales a los que un hogar debe enfrentarse en la práctica para acceder a los alimentos en los diferentes canales referenciados.

Anexo 1

Cabasa propuesta para la alimentación mensual de los sujetos de referencia por porciones

N°	Alimento	Peso (g) Porción	N° de porciones			N°	Alimento	Peso (g) Porción	N° de porciones		
			Niños (as)	Mujeres	Varones				Niños (as)	Mujeres	Varones
1	Almidón de maíz	25	4	3	3	40	Papaya	128	3	5	10
2	Arepa de maíz blanco trillado	56	25*	30*	30*	41	Piña	115	3	5	10
3	Arracacha	96	4	4	4	42	Repollo morado	120	2	4	4
4	Arroz blanco	80	40	45	45	43	Tomate de árbol	172	1	1	1
5	Arroz integral	81	5	5	5	44	Tomate rojo	126	4	10	10

N°	Alimento	Peso (g) Porción	N° de porciones			N°	Alimento	Peso (g) Porción	N° de porciones		
			Niños (as)	Mujeres	Varones				Niños (as)	Mujeres	Varones
6	Avena en hojuelas	24	4	3	3	45	Uva blanca	135	1	1	1
7	Cebada perlada	72	3	3	3	46	Zanahoria	58	6	14	14
8	Cubios o ullucos	155	4	4	4	47	Kumis	150	14	15	15
9	Harina de maíz blanco trillado	25	20	30	30	48	Leche de vaca líquida entera pasteurizada	200	30	45	90
10	Harina de plátano	24	2	2	2	49	Queso campesino	20	12	22	25
11	Harina de trigo refinada fortificada	25	20	20	20	50	Queso mozzarella de leche entera	28	4	8	20
12	Mazorca	60	2	2	2	51	Bocachico	65	2	2	2
13	Ñame	78	7	7	7	52	Carne de cerdo	60	2	4	4
14	Pan blanco	22	14	10	20	53	Carne de res	60	4	8	8
15	Papa común	83	25	30	40	54	Carne de res con hueso	60	1	4	4
16	Papa criolla	108	10	10	15	55	Frijol seco	25	6	10	14
17	Pasta corta	64	1	2	2	56	Garbanzo	25	6	12	16
18	Pasta larga	64	10	10	13	57	Habas	20	1	2	4
19	Plátano hartón maduro	66	25	30	40	58	Huevo de gallina	50	60*	60*	60*
20	Yuca blanca	62	10	10	12	59	Lenteja	25	8	14	18
21	Ahuyama o Zapallo	68	4	8	8	60	Maní sin sal	10	6	6	8
22	Arveja verde	42	2	4	4	61	Muslo de pollo	60	8	16	18
23	Banano común	65	6	11	16	62	Pechuga de pollo	60	8	16	16
24	Cebolla cabezona	54	2	4	4	63	Trucha arco iris	60	2	4	6
25	Coco	14	1,5	2	2	64	Vísceras - hígado	60	4	6	6
26	Curuba	198	1	1	1	65	Aceite de soya	5	54	83	111
27	Fresas	161	2	2	2	66	Aguacate	30	8	8	8
28	Frijol fresco	15	4	4	4	67	Crema de leche líquida entera	20	8	8	8
29	Guayaba común	100	2	2	2	68	Mantequilla	6	15	15	15

N°	Alimento	Peso (g) Porción	N° de porciones			N°	Alimento	Peso (g) Porción	N° de porciones		
			Niños (as)	Mujeres	Varones				Niños (as)	Mujeres	Varones
30	Habichuelas	80	4	8	8	69	Queso crema	13	4	2	4
31	Lechuga	300	1	2	2	70	Suero	50	4	4	4
32	Limonas	105		1	1	71	Azúcar	23	3	6	10
33	Lulo	150	2	2	2	72	Bocadillo de guayaba	30	4	6	15
34	Mandarina	105	4	7	12	73	Chocolate en pasta	20	5	10	10
35	Mango	112	4	9	14	74	Panela	29	4	8	10
36	Manzana	112	4	4	4	75	Ajo				
37	Maracuyá	97	3	3	3	76	Café				
38	Moras de castilla	216	1	1	1	77	Cebolla larga				
39	Naranja	147	3	5	10	78	Sal				

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Educar Consumidores (2019).

Referencias

- Becerra, L. (20 de diciembre de 2019). Las cifras de pobreza se redujeron casi a la mitad en la última década. *Diario La República*. <https://www.larepublica.co/especiales/especial-de-la-decada-2019/las-cifras-de-pobreza-se-redujeron-casi-a-la-mitad-en-la-ultima-decada-2946445>
- Congreso de la República. Cámara de Representantes. (2019) *Proyecto de Ley 167. Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones» (entornos alimentarios saludables)*. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=16-08-2019&num=760>
- Centro de Estudios de Economía (Cede). (24 de marzo de 2020). Transferencia monetaria inmediata para los informales. Universidad de Los Andes. Facultad de Economía. *Nota Macroeconómica*. Número 9. https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%209.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020). *Cepalstar | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*. <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia T-492 de 2015. M. P.: María Victoria Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-492-15.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998a). Sentencia T-426 de 1992. M. P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-426-92.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998b). Sentencia T-011 de 1998. M. P.: José Gregorio Hernández Galindo. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-011-98.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1998c). Sentencia T-328 de 1998. M. P.: Fabio Morón Díaz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-328-98.htm#:~:text=A%firmas%20que%20el%20Estado%20se,obligada%20ni%20dispuesta%20a%20dispensarle.>
- Celi, A. (2011). *Mínimo vital*. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica. Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales.
- Credit Suisse. (2019). *Global wealth report*. Credit Suisse Group AG. <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/annual-reports.html>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2020). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019a). Resultados Censo nacional de población y vivienda 2018. Tercera entrega. Colombia.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). (2019b). *Pobreza monetaria en Colombia*, año 2018.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2019c). *Estadísticas vitales 2018*.
- Duque, S., Duque, M., y González, P. (enero-junio 2019). Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia. *Revista Encuentros*, 17(01), 80-95. Universidad Autónoma del Caribe. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6860593.pdf>
- Educación Consumidores. (2019). *Canasta Básica de Salud Alimentaria (Cabasa) familiar colombiana*. <https://educarconsumidores.org/publicacionesprensa/cabasa-2019/>
- Global Burden of Disease (GBD). (3 de abril de 2019). Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990-201: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*,

- 3(10184),1911-2008. [https://www.thelancet.com/journals/lan-cet/article/PIIS0140-6736\(19\)30041-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lan-cet/article/PIIS0140-6736(19)30041-8/fulltext)
- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap). (julio de 2006). *La Canasta Básica de Alimentos en Centroamérica*. Guatemala.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Resolución Número 000464 de 2017. Por la cual se adoptan los Lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) y se dictan otras disposiciones, entre ellas, la derogación de la Resolución 267 de 2014 con la que se creó el Programa de Agricultura Familiar PAF. <https://plataformacelac.org/ley/2017>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2019). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, protegerse frente a la desaceleración y debilitamiento de la economía-2019. <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2018). El trabajo de la FAO en la agricultura familiar. Prepararse para el Decenio Internacional de Agricultura Familiar (2019-2028) para alcanzar los ODS. <http://www.fao.org/3/ca1465es/CA1465ES.pdf>
- Santana, P. (13 de abril de 2020). *La disputa por el futuro ya está aquí*. Corporación Latinoamericana Sur. <https://www.sur.org.co/la-disputa-por-el-futuro-ya-esta-aqui/>

Salario mínimo constitucional para Colombia

*Esteban Nina¹
y Jaime Ramírez²*

1. Universidad Javeriana. Profesor asistente de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, miembro de Ausjal.

2. Profesor del Instituto de Salud Pública y Director Maestría en Salud Pública.

Red de Investigadores de la Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús de América Latina (Ausjal), Red de Observatorios de Deuda Social (Odsal).

La magnitud del salario mínimo y el cumplimiento de los derechos humanos y sociales al que está asociado han sido poco estudiados por las ciencias sociales y por los analistas de las instituciones gubernamentales. La literatura aplicada al caso colombiano no es muy amplia y los argumentos que la sustentan, así como la propuesta de alternativas de solución, son escasas. Por esta razón, se ha resuelto realizar un estudio para el caso colombiano, no solamente para mirar la coyuntura económica en materia de empleo y ciclo económico, sino que, gran parte del análisis está orientado a tratar los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) relacionados con el salario mínimo, el bienestar social, el trabajo digno y decente y el mercado de trabajo.

El presente documento es parte del proyecto de investigación sobre Mercado laborales, pobreza y desigualdad realizado con un enfoque de derechos humanos por la Red de Desigualdad y Pobreza de la Asociación de Universidades confiadas a Compañía de Jesús de América Latina (Ausjal) y de la Red de Observatorios de Deuda Social de América Latina (Red Odsal). El orden en que se presenta este análisis para el caso de

Colombia es el siguiente: En la primera parte, se trata el trabajo como un derecho reconocido por los convenios internacionales y por la Constitución Política de 1991, en sus leyes y decretos reglamentarios, así como en las demandas laborales y el rol de los sindicatos. La coyuntura del ciclo económico en los indicadores de mercado laboral, son el tema de la segunda parte. En la tercera se estima un Salario Mínimo Constitucional (SMC) para Colombia, y se hace una comparación internacional con estimaciones similares para países como México, Guatemala y Brasil. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de política.

Salario mínimo, Constitución Política y derechos humanos en Colombia

Resulta oportuno abordar el marco conceptual y la descripción de la problemática de los derechos de las personas relativos al salario mínimo y a los derechos laborales en Colombia desde el ámbito del sistema de los derechos humanos. Esto, con el propósito primordial de enfatizar la relación necesaria entre el salario mínimo y la vida digna, considerando que tales estándares y elementos podrían ser tomados en cuenta en las acciones que se lleven a cabo para el fortalecimiento progresivo del salario mínimo, en particular, a favor de las personas y familias con menores ingresos, e incluyendo a los sectores más vulnerables de la sociedad. En este trabajo, en lo fundamental, hemos revisado el marco normativo y la literatura más relevante acerca de los estándares de derechos humanos respecto al salario mínimo, su prescripción constitucional y la importancia del salario mínimo para los

trabajadores colombianos. En tal sentido, se traen a colación apartes del *Informe de Desarrollo Humano para Colombia* (PNUD, 2000). En él se resalta que la Constitución Política de 1991 pone en manos del Estado la protección especial al trabajo. Por tanto, éste se constituye en la entidad llamada a garantizar la eficacia de los derechos de todos los trabajadores. El trabajo es, pues, un derecho de todo ciudadano que está recogido en los diferentes acuerdos internacionales de los cuales el país hace parte.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas* (ONU, 1948), el Protocolo de San Salvador (AEA, 1989), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, ONU, 1996) y los acuerdos como los de la Organización Internacional para el Trabajo (OIT) constituyen solo algunos paradigmas de la garantía de los derechos y la dignidad humana. El artículo 23 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, por su parte, dice:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses (ONU, 1948).

Este último derecho se recoge en la Constitución Política de 1991 y declara que: «El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas» (art. 25).

Es importante considerar la relación que existe entre el salario mínimo suficiente y el goce de los derechos humanos, respecto a lo cual cabe retomar lo dispuesto por la Constitución, en el cual se consagra que Colombia es un Estado social de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1). En consecuencia, el salario mínimo, como figura que refleja el monto económico irreductible que debe percibir diariamente toda persona que realiza un trabajo personal y subordinado, conjuntamente con las medidas de protección social, constituyen el medio fundamental para asegurar una vida digna, pues de ello depende el acceso a servicios y satisfactores que contribuyan al disfrute de los derechos humanos consustanciales al bienestar de las personas, tales como la alimentación, la vivienda adecuada con servicios indispensables, la salud, el agua y el saneamiento, por mencionar solo algunos.

La Constitución, sobre los DESC, señala que la ley laboral deberá tomar en cuenta la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, como uno de sus elementos básicos. La norma establece además que

El Congreso expedirá el estatuto de trabajo. La ley correspondiente tendría en cuenta por lo

menos los siguientes principios mínimos fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores, remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo (art. 53).

Adicionalmente, afirma que: «Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas» (art. 24), y también plantea el derecho a los seguros en caso de desempleo (art. 25). Por su parte, desde las décadas de los sesenta, en el artículo 5.1 del Convenio sobre Política Social de 1962 (Normas y Objetivos Básicos), se plantea lo siguiente respecto de los trabajadores independientes y asalariados: «Se deberán adoptar medidas para asegurar a los productores independientes y a los asalariados condiciones que les permitan mejorar su nivel de vida por sus propios esfuerzos y que les garanticen el mantenimiento de un nivel mínimo de vida...». En dicho convenio también se afirma que:

Uno de los fines de la política social deberá ser el de suprimir toda discriminación entre los trabajadores fundada en motivos de raza, color, sexo, credo, asociación a una tribu o afiliación a un sindicato, en materia de: *b*) admisión de empleos, tanto públicos como privados. (art. 14.1, literal *b*)

Ahora bien, la jurisprudencia de la altas cortes, y en diversas sentencias de la Corte Constitucional se ha referido que el derecho al mínimo vital es la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que está destinada a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido,

el acceso a los servicios públicos domiciliarios la recreación la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional (sentencias T-426/14 y su-995/99). La misma Corte Constitucional, en su Sentencia C-252/95, sostiene que cada Estado tiene la obligación de precisar el menor salario que debe pagarse a los trabajadores, teniendo en cuenta factores como el nivel general de precios, y otros señalados por la ley, pues los empleadores que paguen sumas por debajo de lo legalmente establecido comprometen la existencia y dignidad del trabajador y, además, no solo implica una violación por parte del empleador de la ley, sino también una conducta que trasciende el umbral de la explotación humana.

La Corte Constitucional ha dado un mensaje claro y contundente sobre el derecho a un salario digno, reiterando jurídicamente el derecho fundamental al mínimo vital que tienen todas las personas para vivir en condiciones dignas, y promueve que éste se realiza a través del acceso a un ingreso. Aclara la Corte que esta remuneración le debe permitir al trabajador o pensionado cubrir sus necesidades básicas o elementales como la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación y la salud. La salvaguarda de estas condiciones hace posible la realización efectiva del derecho a la dignidad humana —valor fundante del Estado social de derecho—. Se enfatiza, además, que el mínimo vital se asegura a través de un ingreso que garantice la satisfacción de las necesidades básicas e indispensables de

las personas y no debe confundirse con el concepto del salario mínimo legal mensual vigente, pues el desconocimiento del derecho fundamental al mínimo vital se establece del análisis de cada caso particular y debe tomarse en consideración la situación de vulnerabilidad en la que pueda encontrarse una persona (Sentencia T-404/18). Pueden verse, entre otras, las sentencias T-280/ 2015, T-686/12, T-920/09 y SU-995/99.

Coyuntura social y mercado laboral en época de pandemia del Covid19

Colombia, desde finales del primer trimestre del 2020, atraviesa por una combinación de dos fenómenos que se retroalimentan: de un lado, el Covid19 y de otro, la crisis económica. El primero ha significado pérdidas de vidas y muchos contagios que se siguen acumulando de manera creciente en las estadísticas (7 668), con la consecuencia de 344 fallecidos. El segundo, es que Colombia venía mostrando síntomas de caídas en la actividad económica que se han evidenciado y multiplicado por las medidas del confinamiento obligatorio, ocasionando pérdidas de empleos y grandes caídas en los niveles de ingresos y consumo. El país se enfrenta a dos presiones: de un lado, la necesidad de aumentar la capacidad de la asistencia hospitalaria y, de otro, los recursos para atender la declaratoria de la emergencia económica, lo social y el orden público y ambiental. Los gremios presionan para liberar el confinamiento, reiniciar las actividades económicas y re-financiar los bancos, y los pobres, por las ayudas que, entre otras cosas, han sido insuficientes, muy focalizadas, con transferencias muy bajas en comparación con

las necesidades sociales, en la medida en que en el país hay una combinación de crecientes desigualdades de ingresos y altos índices de pobreza. En medio de estas circunstancias se ha venido debatiendo la opción de concentrar los recursos y las ayudas en la forma de ingresos o rentas básicas garantizadas, que se muestran muy concordantes con nuestra idea del Salario Mínimo Constitucional (SMC).

Tabla 1

Indicadores de mercado laboral en Colombia. Primer trimestre 2019-2020

Indicadores laborales	2019	2020	Diferencia	Actividad económica	2019	2020	Diferencia	Variación %
Tasa global de participación	63,2	59,2	-4,0	Comercio y reparación de vehículos	4.263	3.956	-307	7,8
Tasa de ocupación	56,4	51,7	4,7	Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otros	2.147	1.961	-186	9,5
Tasa de desempleo	10,8	12,6	-1,8	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.458	3.300	-158	4,8
Población económicamente activa (miles)	24.796,0	23.500,0	1.296,0	Administración pública, defensa, educación y salud	2.412	2.313	-99	4,3
Ocupados (miles)	22.114,0	20.531,0	1.583,0	Industrias manufactureras	2.431	2.339	-92	3,9
Desocupados (miles)	2.682,0	2.969,0	-287,0	Actividades financieras y de seguros	331	310	-21	6,8
Inactivos	14.418,0	16.210,0	-1.792,0	Actividades inmobiliarias	283	267	-16	6,0
				Transporte y almacenamiento	1.595	1.593	-2	0,1

Fuente: Gran Encuesta de Hogares primer trimestre 2019-2020 (Dane).

Las principales consecuencias de la pandemia se empezaron a manifestar en el mes de marzo de 2020: la tasa de desempleo del total nacional fue 12,6 %, presentando un aumento de 1,8 puntos porcentuales

respecto al mismo periodo del 2019 (10,8 %); la tasa de ocupación alcanzó el 51,7 %, lo que representó una disminución de 4,7 puntos porcentuales comparado con el mismo mes de 2019 (56,4 %) y, en mismo sentido, la tasa global de participación se ubicó en 59,2 %, lo que significó una disminución de cuatro puntos porcentuales frente a marzo de 2019 (63,2 %).

En el periodo de estudio, el número de personas ocupadas en el total nacional fue de 21 360 000. Las ramas de actividad económica que concentraron el mayor número de ocupados fueron: comercio y reparación de vehículos; agricultura, ganadería y pesca, e industrias manufactureras. Estas tres ramas representan cerca del 45 % de la población ocupada. Sin embargo, las ramas que más restaron en la ocupación fueron comercio y reparación de vehículos, con 30 000; actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios, con 186 000, agricultura, ganadería y pesca con 158 000, y administración pública con 99 000 e industrias manufactureras con 92 000. Los niveles de desempleo consolidado significan una pérdida de 1 583 000, un nivel de desempleo de 287 000 y un crecimiento de la población inactiva (los nuevos desempleados) por cerca de 1 792 000 personas, que configuran una pérdida de ocupación de más de 3,5 millones.

En este contexto de crisis sanitaria y socioeconómica se propone una alternativa de política pública para que el Estado entregue un Salario Mínimo Constitucional (SMC), que sería un salario adecuado a los mandatos constitucionales, y no un salario mínimo legal vigente (SMLV), el cual no garantiza un ingreso para una vida digna del trabajador y su familia. Adicionalmente, el

SMC se sugiere como referente para que sea un indicador de línea de pobreza o para una transferencia monetaria hacia los hogares en situación de desempleo, pobreza y vulnerabilidad.

Propuesta de SMC y Canasta Básica Normativa (CBN)

El diseño y elaboración de canastas normativas es fundamental dentro de la literatura académica sobre pobreza. A pesar de no existir consenso sobre los requerimientos nutricionales mínimos ni sobre los productos que deberían incorporarse o el procedimiento para estimar el costo de las canastas, éstas están íntimamente relacionadas con la determinación de los umbrales de pobreza (Altimir, 1979, Coneval, 2009, Red Ausjal, 2017).

Existe un enfoque que considera que los satisfactores —sin prescindir de la satisfacción de mínimos nutrimentales— están definidos por normas sociales existentes que determinan los mínimos de bienestar, así como las canastas, sus componentes y umbrales (Calderón, 2016; Boltvinik, 2003, 2014). Las necesidades, sus satisfactores y, sobre todo, los niveles de satisfacción adecuados en una sociedad determinada se definen con arreglo a las normas sociales de satisfacción —producto de la interacción social e histórica— y se expresan en las condiciones en las que la carencia es sancionada negativamente por el conjunto de la sociedad (Observatorio de Salarios, 2014; Reyes y López, 2016).

En la práctica, para identificar dichas normas, establecer los satisfactores, las mercancías, las actividades, los montos de la canasta, así como los pisos mínimos o umbrales, se deben considerar diversos aspectos: el

consumo observado, las percepciones sociales sobre lo necesario, las normas técnicas o científicas y las legales (Observatorio de Salarios, 2014; Calderón, 2013, 2016). El consumo observado refleja lo que efectivamente se consume y utiliza en una sociedad. Se puede verificar qué mercancías y actividades son indispensables en el día a día. En cuanto a las normas técnicas o científicas, si bien no representan directamente las normas o la moral sociales, son un elemento central que permite controlar las normas observadas y percibidas, de tal manera que se pueden corregir a la luz del conocimiento técnico o científico. Además, constituyen un elemento clave en el mantenimiento del bienestar, la salud y la sobrevivencia humana. Finalmente, la legislaciones nacionales e internacionales sobre los derechos humanos constituyen un elemento fundamental en la identificación de las normas y umbrales sociales, así como en la definición de los contenidos de la canasta. Estas normas son un producto histórico de una sociedad determinada.

La mayoría de las metodologías que asumen este enfoque optan por la elaboración de canastas normativas de satisfactores completas, es decir, que se construye tanto la canasta alimentaria como la no alimentaria (Coplamar, 1982 y Observatorio de Salarios, 2014), y se pasa a la canasta no alimentaria a través del coeficiente de Engel o coeficiente de Orshansky, siempre y cuando su ejecución tenga como principio el bienestar de la población expresado a través de los derechos sociales y las necesidades. Ahora, para considerar los elementos para esta estimación se ha tomado dicho enfoque metodológico. Esta decisión se basa, además,

en la importancia de contar con un método innovador y comparable de medición de bienestar que logre conjugar un enfoque de derechos y necesidades. La construcción de la Canasta Normativa de Satisfactores Vitales (CNSV), tuvo como base conceptual-metodológica la desarrollada por el Observatorio de Salarios (2014) para México. El valor de la CNSV es equivalente al valor del salario mínimo ideal y, al conjugar el enfoque de lo necesario con lo establecido por derecho, identifica este mismo valor como el umbral del ingreso mínimo, dicho umbral puede establecer una nueva de línea de pobreza monetaria o punto de corte por ingresos.

La diferencia, en cuanto a elaboración de líneas de pobreza por ingresos, es que su direccionalidad es opuesta, es decir, esta idea se construye desde el ámbito de los salarios y hacia la pobreza. En la literatura, sólo Fishlow (1972) ha vinculado la línea de pobreza con el salario mínimo. La presente propuesta utiliza como línea de pobreza el mismo umbral que el salario mínimo, con la diferencia de que es el valor de un salario mínimo ideal constitucional, es decir, el salario que debería pagar el mercado de trabajo si los derechos laborales enmarcados en cada constitución y tratados internacionales signados por los Estados nacionales se cumplieran. Sería entonces un salario digno, establecido en la legislación constitucional para que sea ejercido por los gobiernos y las políticas públicas, para garantizar niveles de vida adecuados y dignos a un trabajador y a su familia, con niveles de remuneración que permitan, a su vez, la reproducción de la clase trabajadora, del trabajador y su familia bajo niveles de bienestar mínimos.

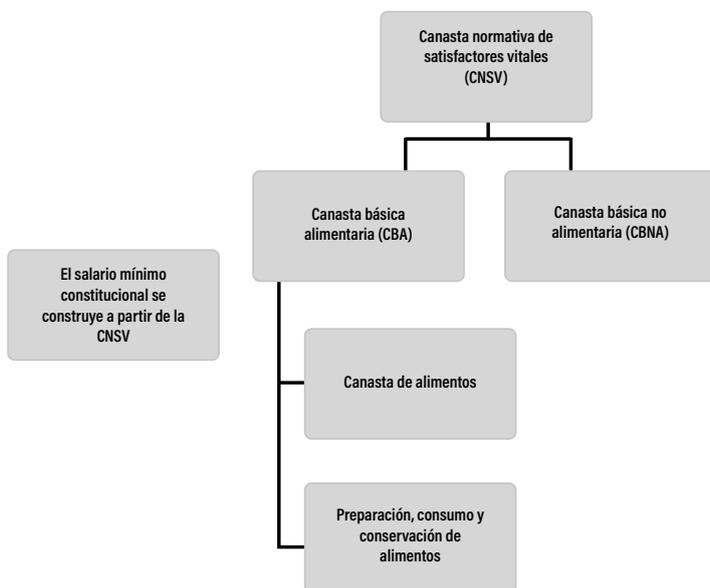
Construcción de la CNSV

Esta canasta equivale al valor del Salario Mínimo Constitucional (SMC) y el valor de la nueva línea de pobreza está compuesto por una Canasta Básica Alimentaria (CBA) y una Canasta Básica no Alimentaria (CBNA). La conformación de la CNSV se divide por la CBA y la Canasta Básica no Alimentaria (CBNA).

La CNSV contiene tres aspectos para su elaboración que engloban el consumo observado: las percepciones sociales sobre lo necesario, las normas técnicas o científicas y las normas legales (ver figura 1).

Figura 1

Canasta Normativa de Satisfactores Vitales (CNSV)



Fuente: Ausjal, 2017.

El proyecto de investigación de la Pontificia Universidad Javeriana (que hace parte de la Red Ausdal y la

Red Odsal construyó la estimación de la canasta básica alimentaria para la sociedad colombiana, la misma que sirvió para calcular el valor de la canasta básica no alimentaria a través del coeficiente de Engel. La construcción de las canastas normativas se consideró con base en un tamaño de hogar promedio de cuatro personas.

Construcción de la CBA

Todas las CBA desarrolladas en esta investigación tienen dos componentes: la canasta de alimentos, el costo de preparación, el consumo y la conservación de los bienes perecederos. Esta composición, innovadora en su concepción, dado que parte del supuesto fundamental de que la población no se come los alimentos crudos, obedece a que la alimentación, bajo una concepción amplia de derechos y bienestar, debe considerar todos los elementos involucrados en la ingesta adecuada de una persona, incluyendo los aditamentos necesarios para la preparación y el consumo de los alimentos, y los requeridos para su adecuada conservación. Las CBA partió de tres aspectos: (a) el biológico, (b) el psicoemocional, y (c) el sociológico. El aspecto biológico abarca la satisfacción de los nutrientes en las cantidades adecuadas a las necesidades del organismo humano, es decir, una dieta completa, suficiente, medida, equilibrada e inocua. Siguiendo los requerimientos nutrimentales de Casanueva (2008) y Mataix (2010), la composición de la canasta busca guardar una distribución del 60 % de hidratos de carbono, el 15 % de proteínas y el 25 % de lípidos. El componente psico-emocional indica que los alimentos son afines a los gustos y costumbres de las personas. Este

elemento se obtiene a partir del consumo observado. Para el caso de Colombia se tomaron como base las canastas elaboradas por el Dane y la Cepal, organismos encargados de la medición oficial de la pobreza en Colombia y en países latinoamericanos, respectivamente. Esto se debe a que al realizar una revisión de las metodologías bajo las cuales se construyen estas canastas, se detectó que éstas se elaboraron a partir del método de consumo observado en un estrato de referencia. Para el caso colombiano, el consumo observado de los hogares se toma de los datos sobre el consumo de los hogares que reporta la Encuesta de Ingresos y Gastos del Dane.

Las canastas alimentarias elaboradas aquí incorporan la experiencia de los estudios y las investigaciones del Observatorio de Salarios (2014) de la Red Ausjal de México, que se basó en observar los componentes para la preparación, consumo y conservación de alimentos propios de lo que se realiza socialmente (alimentos cocidos, con los utensilios adecuados para su preparación, consumo y conservación) (Calderón, 2013). Los elementos considerados en este apartado se encuentran vinculados a todos los satisfactores necesarios para que los alimentos puedan ser procesados, cocinados, consumidos y conservados, de acuerdo a las condiciones promedio bajo las que se realiza la alimentación en cada uno de los países en donde se aplicó esta metodología.

Por tanto, el valor total de la canasta alimentaria se obtiene calculando el costo de los alimentos necesarios (Canasta de Alimentos-CA), el costo de la preparación, consumo y conservación de los alimentos (PCCA) y, con

la suma de estos dos componentes, se tiene el costo total de la canasta alimentaria normativa (CA+PCCA).

Tabla 2

Valor de las canastas normativas familiares para Colombia 2016, en Dólares PPA.

	Componentes	\$US PPA
Frutas y verduras	Plátano verde	18,7
	Plátano hartón maduro	7,00
	Tomate	17,21
	Cebolla	3,26
	Pan (comida)	25,94
	Papa	11,14
	Yuca blanca	3,38
	Arroz	1,96
	Arepas crudas o precocidas	28,05
Leguminosas	Fríjoles	4,96
	Arveja seca	0,76
Alimentos de origen animal	Huevo	
	Carne de pollo beneficiada	88,32
	Mortadela	16,00
Lácteos	Leche en polvo	26,26
	Queso campesino	66,77
	Queso fresco	39,25
Aceites y grasas	Aceite corriente	9,85
	Margarina	3,98
Café	Café tostado y molido	16,98
Azúcares	Azúcar	20,44
Alimentos complementarios	Sal	0,97
	Agua	0,38
	Total \$US PPA	411,56

Fuente: Ausjal, 2017.

Canastas normativas para Colombia y América Latina

En las siguientes tablas se presentan las estimaciones del costo de la canasta de alimentos —que incluye preparación, consumo y conservación de alimentos— y de la canasta alimentaria. Para el caso de Colombia, se tienen las siguientes estimaciones: CNSV= \$US1 123,27. Este valor se desagrega en los valores de CA+PCCA = \$US 474,82 y CNA a \$US 648,44.

Tabla 3

Canastas de Alimentos (CA), Preparación, consumo y conservación (PCCA) y Canasta Alimentaria (CA+PCCA) para Colombia y América Latina.

País	Canasta de alimentos (CA)	Preparación, consumo y conservación de alimentos (PCCA)	Canasta alimentaria (CA+PCCA)
México	775,24	76,00	851,24
Guatemala	974,47	149,76	1.124,23
Colombia	411,57	63,25	474,82
Venezuela	558,23	68,99	627,22
El Salvador	694,79	88,87	783,66
Brasil	611,40	67,25	678,65

Fuente: Ausjal, 2017.

La composición de la CNSV y sus valores en dólares ppa, para cada uno de los países seleccionados de América Latina se muestran en el tabla 4. En promedio, como se ha mencionado, el 60 % del gasto es no alimentario y del 40 % aproximado del alimentario, el costo de preparación, consumo y conservación de alimentos (CPPA) oscila entre el 9 y 13 % del valor total de la canasta y la canasta de alimentos entre el 28 y 31 %.

Tabla 4

Canasta Alimentaria (CBA), Canasta no Alimentaria (CBNA) y Salario Mínimo Ideal para Colombia y otros países de América Latina

País	Canasta alimentaria (CA+PCCA) = CCA	Canasta no alimentaria (CBNA)	CNSV (Salario mínimo ideal)
México	851,24	1.281,64	2.132,88
Guatemala	1.124,23	1.511,19	2.635,42
Colombia	474,82	648,44	1.123,26
Venezuela	627,23	101,30	728,53
El Salvador	783,65	1.135,73	1.919,38
Brasil	678,65	1.033,47	1.712,12

Fuente: Ausjal, 2017.

Conclusiones

La propuesta de estimar la CNSV, como equivalente al valor del Salario Mínimo Constitucional (SMC) es una construcción cuantitativa innovadora, que garantiza el ingreso digno para el trabajador y su familia, logrando el mínimo de bienestar que demandan las sentencias constitucionales y los derechos sociales. También podría ser utilizado como el valor de la nueva línea de pobreza monetaria para medir la población en situación de pobreza. El salario mínimo constitucional puede ser un criterio para una transferencia monetaria incondicional a los hogares de desempleados, pobres y vulnerables en épocas de crisis económica o sanitaria, como el que se está padeciendo por la epidemia del Covid-9, porque representa un ingreso mínimo digno que garantiza al trabajador no caer en pobreza, partiendo de una concepción amplia de bienestar y garante de que la población acceda a mínimos de niveles de vida.

Ciertamente el valor del Salario Mínimo Constitucional es mayor que el Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV) en Colombia, lo que da lugar a una deuda social entendida como la brecha entre el valor del Salario Mínimo Constitucional y el salario de mercado, así como una brecha con respecto a la línea oficial de pobreza del Dane.

Es plausible el propósito de elaborar una canasta normativa bajo una perspectiva amplia de bienestar y, garante de derechos como el de la remuneración mínima digna y adecuada en los mercados laborales. El valor del Salario Mínimo Constitucional, que es igual al valor de la Canasta Normativa de Satisfactores Vitales (CNSV), toma en cuenta componentes de estándares internacionales de metodologías de canastas normativas que consideran para su elaboración el consumo observado, las normas legales, las normas científico-técnicas y las percepciones sociales de cada territorio.

Referencias

- Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina (Ausjal). (2017). *Los mercados laborales, pobreza y desigualdades desde un enfoque de derechos humanos. Informe de la Red de Desigualdad y Pobreza (Ausjal)*. México
- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Chile: Cepal.
- Boltvinik, J. (1992). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio Exterior*, 42(4), 354-365.
- Boltvinik, J. y Marín, A. (2003). La canasta normativa de satisfactores esenciales de Coplamar. Génesis y desarrollo recientes. *Comercio Exterior*, 53(5), 473-484.
- Boltvinik, J. (2014). *América Latina, de la vanguardia al rezago en medición multidimensional de la pobreza. la experiencia contrastante*

- de México. *una guía para la región. La multidimensionalidad como un desafío para los métodos y técnicas de la medición de la pobreza.* Clacso-CROP.
- Calderón, M. (2013). *Guía metodológica para la construcción de canastas alimentarias desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación.* México: Cepal.
- Calderón, M. (mayo-agosto de 2016). Normas sociales y umbrales de pobreza. *Revista Acta Sociológica*, (70), 73-98.
- Casanueva, E. (2008). *Nutriología médica.* (3ª ed.). México: Editorial Médica Panamericana.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México.* México
- Coplamar. (1982). *Necesidades esenciales en México.* (Vol. 1). *Alimentación.* México: Siglo XXI.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-426/14 de 2004, M.P.: Andrés Mutis Vanegas.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 404 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-280 de 2015 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-686 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-920 de 2009 M.P. Carlos Gaviria Díaz
- Corte Constitucional de Colombia. su-995 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz,
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). 2019-2020. Gran Encuesta de Hogares primer trimestre 2019-2020
- Fishlow, A. (1972). Brazilian size distribution of income. *American Economic Review*, 67(1).
- Mataix, J. (2010). *Tratado de nutrición y alimentación.* (T. II). España: Océano Ergón.
- Reyes y López. (mayo-agosto de 2016). El método de bienestar socioeconómico (mbs) como alternativa para la medición multidimensional de la pobreza: una visión desde los salarios. *Acta Sociológica.* (79), 245-270.

Observatorio de Salarios. (2014). *Informe 2014 del Observatorio de Salarios de la Universidad Iberoamericana de Puebla*.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2000). *Informe de Desarrollo Humano 2000*. Misión Social. Departamento Nacional de Planeación.

Apreciaciones de los colombianos acerca de recibir una renta básica universal

*Johanna Sareth Acuña Gómez¹
y Wilson Giovanni Jiménez Barbosa²*

1. Doctora en Modelado y Gestión de Políticas Públicas. Universidad Jorge Tadeo Lozano - Universidad de Palermo (Italia). Maestría en Administración. Universidad de la Salle. Odontóloga. Universidad Nacional de Colombia.

2. Candidato a doctor en Ciencias Sociales, con pasantía investigativa en la Universidad de New South Wales-Social Policy Research Centre. Tesis doctoral la «Calidad de vida en la ciudad de Bogotá evaluada mediante el índice de pobreza multidimensional».

Una de las principales discusiones sobre el diseño y ejecución de políticas públicas está centrada en si dichas políticas se focalizan en las reales necesidades de la sociedad o, por el contrario, solo se corresponden con los intereses de los actores políticos. En principio, se podría decir que, en una democracia representativa, los actores políticos de elección popular son los voces de dichas comunidades y, por tanto, encargados de hacer visibles sus necesidades. En el ejercicio de su labor, ellos deberían buscar e implementar soluciones para los problemas latentes, y es allí donde las políticas públicas adquieren su papel de relevancia en el desarrollo estatal.

Sin embargo, esta lógica de aplicación se ve modificada cuando los actores políticos no encuentran sus motivaciones en los ciudadanos sino en los grupos de poder económico y político, y entonces hacen el diseño de sus propuestas de política pública respondiendo a las importantes posibilidades de lucro de empresarios, familias prestantes e inversores internacionales. Estas luchas de poder se convierten en el principal obstáculo para cumplir el propósito de acercar las políticas públicas al sentir de los ciudadanos.

Es por lo anterior que, desde un modelado cualitativo, se decidió estructurar una propuesta exploratoria utilizando el diseño de *teoría fundamentada*, que se pueda presentar como una solución a esa desconexión entre las agendas públicas y las agendas ciudadanas. La información recolectada podría servir como insumo para la definición de las iniciativas que se van a desarrollar dentro del proceso de construcción de las políticas públicas, pero además, para aclarar las orientaciones y limitaciones que perciben los ciudadanos.

Con dicha propuesta se realizó una consulta a los ciudadanos de Colombia sobre sus percepciones a cerca de recibir una renta básica universal (RBU), entendida como una estrategia para disminuir la pobreza y para ampliar la autonomía y la libertad de los ciudadanos. Cabe aclarar que Colombia tiene un contexto socio-histórico muy conflictivo, es un país violento soportado en la lucha y con alta concentración de la propiedad de la tierra, con una alta concentración del poder económico en unas pocas familias. Esta amalgama se completa con la toma del poder político, que ha generado desigualdad, población empobrecida y unos pocos con ingresos exagerados.

Se hizo una entrevista en profundidad a un grupo de 37 colombianos, buscando abarcar el amplio espectro en cuanto a edad, sexo, nivel educativo, estrato socioeconómico, región de procedencia, situación laboral, entre otras. Para analizar dicha información se aplicó el arquetipo metodológico de codificación y categorización, en una combinación de Strauss, Corvin y Glaser en sus postulados originales. A continuación, se presentan los resultados expresados en la teoría

fundamentada que emergió de los datos expresados por los entrevistados y la reflexión de los autores.

Teoría fundamentada

Las percepciones que tienen los colombianos acerca de recibir una RBU están relacionadas con juicios morales asociados a valores propios de la sociedad colombiana, así como a la forma en que los asume cada persona al confrontarse con los contextos particulares en que vive y con las expectativas que tiene para su futuro y el del país. Para comprender estas percepciones mejor y expresar una teoría al respecto, los datos recolectados se presentan a continuación en cuatro acápi-tes: desconfianza en el otro, esperanza de una mejor sociedad, ¿incondicionalidad? e ¿implementarla?

Antes de comenzar a reflexionar en torno a cada uno de ellos, es importante resaltar que, inquirir a los colombianos sobre la RBU conllevó a discurrir por la esencia de lo que se puede entender por ser colombiano, lo que implicó escuchar sus sueños y esperanzas, así como sus temores e incluso odios. Al fin y al cabo, los colombianos hemos vivido una historia compleja que ha construido nuestra historicidad y la otredad la hemos afrontado, no siempre de la forma más solidaria, sino, por el contrario, orientando el actuar hacia el individualismo y a la propia supervivencia, por tanto, en buena medida anulando las realidades del otro.

Desconfianza en el otro

La primera percepción que surge es la relacionada con la importancia que tiene el trabajo dentro de los valores del colombiano. Lo que no deviene del trabajo

se considera inmoral, genera desconfianza y se fustiga a quien obtiene un ingreso que no esté ligado a él.

La contracara es que el trabajo es considerado una obligación, una necesidad para poder sobrevivir, cumplir sueños, proveer a la familia, desarrollarse como ser humano y aportar a la sociedad. Quien no trabaja es visto como paria, como alguien que queda al margen de poder llevar una vida digna y, por ello, perder el trabajo genera temor.

... el trabajo hace mucha falta, una persona sin trabajo está mal... uno necesita un empleo. (E2)

... el trabajo le genera oportunidades, superación, desarrollo socioeconómico, genera muchos beneficios para la familia y para la sociedad. (E17)

... todos nos sentimos tocados cuando nos hablan de perder el trabajo, nos sentimos amenazados, hoy en día todos valoramos el trabajo. (E18)

Pero estos juicios relacionados con el trabajo y, conexas a ello, sobre lo que recibe el otro, llegan a sugerir ciertas inconformidades sobre las oportunidades que tienen unos y otros desde su infancia, aún más en un país tan profundamente desigual en la distribución de su riqueza y en oportunidades, como lo es Colombia. Y quizás, como una forma de lograr tranquilidad, anulan la posibilidad de que tener una infancia y una juventud sin premuras conduzca a tener «éxito» en la vida.

Es que, mira, los ejemplos que pasan con los hijos de «papi y mami» como dicen, les entregan todo y muchos no les dan valores, sino que aprenden es a apreciar el dinero, se creen teniéndolo todo, pero al final no consiguen nada porque lo quieren seguir consiguiendo todo fácilmente. (E18)

Obviamente, también se denota la soberbia que algunos grupos sociales privilegiados económicamente tienen sobre los otros, lo que crea resentimiento; tal vez, una discriminación, una segregación no expresada abiertamente que subyace en la sociedad colombiana. Incluso, una entrevistada diferencia el origen de esta soberbia en la forma que se ha obtenido la riqueza, sea ésta heredada o ganada durante la vida.

... las personas que han sido levantadas, o sea, que Dios ha bendecido contra el tiempo ya para ser, para tener algo, son las personas más tremendas, que de verdad son personas a veces egoístas, son personas que son duras con la gente, que de pronto no les sirve, y yo... yo lo digo por experiencia, porque he trabajado con personas que son... desde la cuna han sido adineradas y son personas que han sido muy muy hermosas conmigo, yo lo digo porque he trabajado en muchos lugares, por días y yo he tenido esa experiencia de trabajar con personas de que uno dice ¡Dios mío! A dónde vendré yo, mire ese lujo y son personas con una sencillez tremenda... (E28)

Probablemente, aquellos que han construido riqueza por medio del trabajo, del esfuerzo propio, se oponen más a la posibilidad de que los otros logren escapar de la pobreza al recibir una RBU, al solo aceptar como válida la obtención de riqueza por vía del esfuerzo propio, individual, y ven la solidaridad como una amenaza al estatus social que han logrado.

Pero, continuando con lo que respecta al trabajo, resulta interesante la relación que establecen los entrevistados con la RBU como fuente de tranquilidad

económica que podría conducir a desincentivar el trabajo.

...se fresquearían, porque depen... dependería mucho del monto, se fresquearían y dirían: ah bueno, pues si no necesito trabajar si no necesito... eh... tener ningún tipo de... de requisito para recibirla, pues simplemente la recibo y se adaptarían a vivirían con eso y puede que... que, pues se vuelvan como que ya la obligación del Estado es esa, y pare de contar... (E23)

Esta tranquilidad económica es vista como preocupante por parte de quienes tienen empresas, ya que encontrarían dificultad en conseguir empleados.

... si tienes una pequeña empresa, una empresa grande, lo que sea, nadie quiere trabajar contigo, porque todos están esperando a que le den la mesada, a que le den el subsidio. (E8)

Quizás el temor expresado por los empleadores lo que está reflejando es la mejora que la RBU daría en el ingreso económico de los potenciales empleados, que les permitiría no aceptar trabajos que no garanticen condiciones laborales y económicas dignas. Es decir, se invertiría la lógica del mercado laboral al crear empleados empoderados que exigirían empleos que realmente mejoren su bienestar.

Igualmente, en especial, en ciudades intermedias, se percibe como una amenaza a la posibilidad de contratar empleadas domésticas muchas veces por salarios inferiores al mínimo legal establecido.

... una empleada doméstica que tuvimos, entonces tenía tres hijos, entonces, entre más hijos, ya

iba por el cuarto e iba a tener, por cada uno iba a tener un ingreso, entonces no le importaba, dejó el trabajo tirado en mi casa a la final porque ella tenía su ingreso con el subsidio, entonces ver el trabajo como un ingreso extra, pues no era la prioridad, la prioridad venía siendo el subsidio. (E29)

Como se observa, el desincentivo que generaría la RBU sobre el trabajo está asociado a dos variables: el monto a recibir y la incondicionalidad. Adicionalmente, se piensa que la RBU convertiría a quienes la reciben en dependientes y cargas para el Estado y, en complemento, la ausencia de trabajo es tan resistida que conduce a afirmaciones como que el no tener trabajo hace al ciudadano hostil con el Estado y con sus conciudadanos.

Otra percepción que emerge al sugerir la entrega de una RBU es la dualidad entre lo que yo haría y lo que haría el otro, el diferente a mí, en esencia la constante desconfianza en el otro. Así, casi siempre se expresa el uso «virtuoso» de la RBU por parte de quien responde y, por el contrario, «el mal uso» o no necesidad de recibirlo por parte de los otros.

... les llega su plata y se lo meten en ron, en vicio y todo ese tipo de cosas, pero pues, hablándote de mi familia, yo creo que sería una ayuda muy importante, independientemente, como te digo, ellos son unas personas trabajadoras, pero una ayuda extra créeme que siempre es bien gratificante. (E20)

Esta diferencia en el posible uso de la RBU para algunos entrevistados, está asociada a quien lo recibe según el sexo (hombre o mujer). Así, si se es mujer, se

piensa que la RBU tendrá un impacto protector sobre los miembros más vulnerables del hogar: los hijos.

... hay algunas personas que pensamos en la familia, en todo, como hay unos que solo piensan en ellos... hay gente que es muy individualista y piensa es en el beneficio y en el ego de cada uno, como hay otros que, las mujeres casi siempre pensamos en los hijos y en la familia. (E28)

También, la vinculan con la falta de educación que tiene sus conciudadanos en el manejo de los recursos, lo que los induciría a lo que ellos llaman «malos usos».

Nos falta mucha educación, mucha educación y mucha formación para... pienso que en un alto porcentaje la gente no lo sabría utilizar debidamente, sino que se iría para gastos. (E25)

Pero, bajo esta percepción sobre el uso que darían las personas a la RBU subyace un juicio moral sobre la libertad del otro, sobre la posibilidad que cada uno tiene de decidir qué hacer o no hacer con un ingreso que sería entendido como un derecho ciudadano.

Pues, como hay diversidad de pensamientos, yo me imagino que unos se lo beberían, otros se lo fumarían, otros se lo llevarían a las brujas, otros se lo jugarían, otros se lo comerían; diferentes maneras de for... diferentes maneras de pensar. (E31)

Ese juicio moral crea percepciones según las cuales, la validez de la RBU depende exclusivamente del uso «virtuoso» del recurso, entendido como el retorno que podrían obtener al invertirlo en educación o proyectos económicos.

La única desventaja que veo es que la gente no está... no esté comprometida para hacer producir ese dinero, ¿si me entiendes? eh... que se... no más que se echen ahí, en el sofá, a recibir cada mes la bonificación y no preocuparse por aprender algo que pueda mejorar su situación a futuro. (E34)

Por ello aparece la idea de que, más que dar una RBU, el Estado debería invertir en otras necesidades que tienen los ciudadanos, lo que devela, en buena medida, falencias que ha tenido el Estado para garantizar el bienestar de los colombianos, a través de redes de protección social y de la garantía de sus derechos fundamentales.

De esta manera, va surgiendo un imperativo ético sobre el cual se juzga al otro, que se considera perverso, que le atribuye todo lo que no considera moralmente bueno si no cumple con las expectativas de trabajar, ser productivo o, en el más benigno de los casos, sino hace lo que sería considerado buen aprovechamiento de la RBU.

Estos juicios morales van creando un discurso contrario a la RBU al considerar que puede generar un retroceso social cuando se produce lo que denominan una «castración mental», es decir, al reducir la creatividad en la que se ha basado la construcción de redes sociales de apoyo y la economía de supervivencia que ha imperado en el devenir histórico de Colombia.

... pienso que es un retroceso en el avance que tiene la sociedad, porque, en la medida en que sea el Estado, las instituciones, quienes van a subsidiar, por decirlo de alguna manera, el sustento de las

familias, esto genera pereza en la sociedad, las personas no se van a preocupar por tener mejores condiciones sociales. Va a generar, posiblemente, delincuencia y, con ello, muchos problemas que ataquen a nuestra sociedad. (E17)

Esta evaluación ética y moral se transforma en exigencia de control, de vigilancia, para que en caso de considerarse errado el uso de la RBU se dé como castigo la anulación de este derecho:

... deberían de hacerle seguimiento para que realmente se den cuenta quién realmente necesita y quién no y, así mismo, poderles quitar el beneficio. (E36)

Sin embargo, esta perspectiva de vigilancia y control choca con la visión que tienen los ciudadanos de un Estado ausente, de un Estado que ha sido incapaz de garantizar los derechos y el bienestar a sus ciudadanos, que genera injusticias y con el cual el ciudadano no se siente representado.

En complemento, las comunidades consideran injusto recibir beneficios económicos solo por el hecho de ser ciudadanos, es decir, van en contravía del principio de incondicionalidad de la RBU, la perciben como una política que daría resultados negativos, que conducirían a una mayor crisis social, lo que resulta al menos irónico, si se tiene en cuenta que Colombia hay altas tasas de pobreza y desigualdad.

Tal vez esta percepción se enraíza en juicios tan fuertes como la incertidumbre de qué se tendría que dar a cambio, a qué te comprometes si la recibes o, incluso lo asocian con ser corruptos. Todo ello, ligado a una tradición clientelista que se ha instaurado en la

política colombiana, y que ha desfigurado la relación entre el Estado y el ciudadano.

... pero, ¿en qué medida o por qué te lo están dando y todo eso? Hoy en día en Colombia es así, si a ti te dan algo, una consecuencia debe haber, nadie da cosas porque sí. (E1)

... es eso un regalo y desafortunadamente nuestra sociedad con los regalos, ya sabemos qué pasa, y es una sociedad que se vuelve corrupta y demás. (E26)

Como corolario de este acápite, la desconfianza en el otro es tan fuerte en la sociedad colombiana que un entrevistado al inquirírsele sobre la RBU su respuesta categórica fue: «Haría a la gente mediocre» (E31). Por tanto, pensar en implementar una RBU en Colombia debe incluir estrategias y acciones encaminadas a superar las principales fuentes de desconfianza. Labor compleja que, tal vez, requiera de la construcción de una nueva relación del Estado con los ciudadanos.

Esperanza de una mejor sociedad

Pero lo que no se debe dejar de lado, es que superado el temor a lo que haga el otro con la RBU y a los factores contextuales, muchos reconocen que sería un beneficio que renovarían las posibilidades de vivir mejor.

... seguramente tendría tiempo para hacer cosas que me gustaría hacer a nivel personal o profesional. (E14)

Bueno, me parece que sí sería beneficioso, bueno, por una parte, porque me parece que muchas personas a veces no tienen una situación económica solvente, entonces en ese sentido sería beneficioso. (E35)

Así, se va construyendo un discurso antagónico al anterior de desconfianza y temor, y empiezan a emerger las expectativas individuales de vivir con menos necesidades, así como el reconocimiento del sufrimiento del otro del que no tiene con qué comer, del que afronta la más dura pobreza en su diario vivir.

... que el gobierno lo ayude a uno sería bueno, excelente, porque no estuviera uno pasando necesidad. Tuviera uno pues, algo pa la familia, pa los hijos de uno... pues podemos ver que hay mucha gente que no desayuna que no almuerza, está muriéndose. En cambio, viendo que el gobierno lo apoya no hubiera eso no hubiera tanto niño pobre que hay. (E2)

Es decir, la RBV permite llevar una mejor calidad de vida, tal y como lo afirma un entrevistado: «Una de las ventajas es mejorar la calidad de vida...» (E11). Y no solo entendida desde una perspectiva subjetiva individual sino también desde lo colectivo, desde la construcción de una sociedad democrática, participativa y que se base en la comprensión y respeto del otro, de la naturaleza, de la vida.

Pero esta abstracción teórica se materializa en hechos puntuales que los entrevistados esperan que sucedan en la sociedad cuando sus miembros reciban una RBV.

... disminuir primero el trabajo informal de las calles, segundo los robos informales que se están presentando día a día, eh... tercero que las personas tengan que unirse a grupos con el fin de obtener al menos un beneficio económico para cubrir sus necesidades. (E1)

En cuanto a los robos y la criminalidad que se enfrenta en la calle día a día, los entrevistados creen que una RBU la disminuiría, al generar una forma de subsistencia que los alejaría de la necesidad de hurtar para poder sobrevivir.

... una renta básica puede impactar digamos... eh... en la desactivación de fenómenos de delincuencia, sobre todo de aquellos fenómenos de delincuencia que están articulados a la búsqueda de niveles de subsistencia de la población, entonces por supuesto que ésta es una malla de protección social, ¿no? Sobre todo, para los sectores más vulnerables de la población. (E37)

Y en lo que respecta a que las personas tengan que unirse a grupos con el fin de obtener al menos un beneficio económico para cubrir sus necesidades, se esperaría que la RBU desestimule el ingreso de ciudadanos a ser partícipes de negocios ilícitos como bandas de crimen organizado, narcotráfico, minería ilegal, contrabando, entre otros.

Por otra parte, estos beneficios no solo son esperados para el entorno barrial, comunal, sino también para el bienestar de la familia, la tranquilidad de la madre que trabaja y que tiene que dejar a su hijo al cuidado de terceros, que con la RBU podría costear esa protección que no tiene por las falencias del Estado.

De igual forma, se considera que la RBU puede servir para financiar la educación y así, con ello, mejorar la competitividad y la economía del país, impactando positivamente sobre la vida de las familias.

Si ese dinero lo van a reinvertir en capacitar a la gente, sería un beneficio, ya que nuestro país

se volvería, eh, completamente competitivo o empezaría un proceso de poder competir con los diferentes otros países en cuestiones de exportaciones, eh, perdón, en cuestiones de más exportaciones y menos importaciones. (E31)

Empero, para lograr estos beneficios los ciudadanos deben comprender la RBU como garantía de un derecho incondicional e inalienable, al que acceden por igual todos con el simple hecho de ser ciudadanos. Algunos de los entrevistados al respecto expresaron lo siguiente:

Me parece bien, porque todos somos iguales, menos, ninguno más, ni ninguno menos, ni discriminación de color ni nada, ni de edades ni de nada, me parecería bien, para mí sería bien... no tendría la gente por que pelear, porque todo sería igual. (E28).

... pues me parecería bien, porque todos tenemos los mismos derechos. (E10)

Bueno, muy satisfactorio, porque sería equitativo, no habría diferencias en ninguno y eso sería importante de parte del Estado. (E11)

También deben tener claridad que la RBU no es un subsidio y, por tanto, sus impactos en la dinámica social y económica son diferentes, ya que no se tiene la obligación de estar demostrando ni acreditando el cumplimiento de algún tipo de condicionante. Lo que refuerza la comprensión del principio de igualdad que subyace a la RBU.

Al no ser un subsidio puede romper la dependencia que se establece entre Estado y beneficiario del subsidio, es decir, la RBU no tendría los riesgos de

clientelismo, estigmatización, estancamiento y burocratización que, en no pocos casos, se asocia a las políticas de asignación de subsidios.

Por tanto, la RBU se percibe como un potencial camino hacia la eliminación paulatina de las desigualdades que están enquistadas en la sociedad colombiana, quizás, ese sea el mayor logro que se esperaría al implementarla.

... el concepto de renta básica a mi juicio tiene sentido... y... y su importancia y su utilidad, corresponde a que pueda ser un instrumento de construcción, de reducción de desigualdades y de garantías de acceso a servicios básicos que hoy la población no tiene o que tiene, digamos, de manera muy precaria. (E37)

Pero la eliminación de desigualdades debe pasar por la construcción de la equidad, y para ello, el reconocimiento de las profundas diferencias en cuanto a tenencia de riqueza genera cuestionamientos por parte de los entrevistados.

Pues, te diría que no estoy de acuerdo. Ya que hay una sociedad minoritaria que son los ricos, estamos hablando de los ricos de Colombia que se beneficiarían más, o sea, serían más ricos, independientemente de la cantidad que fuera, serían más ricos, en cambio, estaría de acuerdo que se diera solamente a las personas que de verdad necesitarían esa plata, ese subsidio por parte del gobierno. (E12)

Derivado de este planteamiento, pero sin tener que eliminar la universalidad, se plantea definir montos

diferentes a ser asignados de acuerdo con las condiciones socioeconómicas que tengan las familias.

No, no, no estaría de acuerdo porque debe haber equidad. ¿Si me entiende? Entonces pues toca mirar el estrato socioeconómico y ahí sí mirar cuáles serían las bonificaciones que se le daría a cada uno. (E33)

Sin embargo, pensar en generar diferencias en el monto de la RBU que reciban los grupos sociales y/o negar la universalidad y la incondicionalidad, algunos consideran que puede ser fuente de inconformidad y, por tanto, de rechazo por parte de los ciudadanos.

Sería, por un lado... bueno, porque no habría..., no separaría esa brecha más de los pobres con los ricos. Pero si se hace la discriminación, entonces, ahí habría un inconformismo a nivel nacional... porque ya los ricos, al tener un subsidio mayor, o sea tendrían posibilidad de ser más ricos y los pobres se sentirían entonces en una inconformidad: ¡Ah! porque ellos tienen un estrato mayor que nosotros a ellos le van a dar más y a nosotros por nuestra condición vamos a recibir menos, entonces para unificar, estado de igualdad. Lo mismo para todo el mundo. (E19)

Entonces se plantea la discusión sobre la justicia de entregar una RBU a los ciudadanos de mayores ingresos, sean por renta o salario, que podría ser saldada si se logra construir un sistema tributario que compense ésta, en principio, injusticia distributiva.

... en muchas ciudades de Colombia hay muchos desequilibrios desde el punto de vista tributario, entonces no tendría sentido que sin

corregir esas deficiencias, esos desequilibrios y esas injusticias tributarias, nosotros al mismo tiempo premiamos a estos sectores de más altos ingresos con un ingreso básico que proviene precisamente de las finanzas públicas, digamos que eso requeriría, si vamos a implementar una renta básica universal, una reformas que permitan... eh... avanzar en materia de justicia tributaria y reducir aún más las desigualdades que el país y que la sociedad colombiana tienen. (E37)

Esta mejora en la progresividad tributaria viene siendo planteada en el Congreso de la República sin que se pueda afirmar que haya tenido éxito dadas las mayorías parlamentarias que se oponen a afrontar cambios legales que afecten a quienes detentan los mayores capitales del país.

Por tanto, implementar una política orientada a la entrega de una RBU debe, indefectiblemente, estar acompañada de reformas del orden tributario y social que mejoren la distribución de la riqueza, siendo la RBU, justamente, un instrumento que puede ayudar a cumplir tal fin con el que, además, se mejoraría la participación democrática de los ciudadanos.

... creo que se garantizaría también, por qué no, una ciudadanía más participativa, más estrechamente ligada a los devenires democráticos y políticos del país, una ciudadanía más comprometida con los futuros posibles y mundos posibles que brindan los caminos de la educación, de la salud, y yo creo que aseguraría precisamente a que el ser ciudadano colombiano se apropie, se empodere de lo que significa un Estado. (E24)

En cuanto a los impactos directos en el diario vivir de los entrevistados la RBU se percibe como una forma de evitar que las personas tengan que enfrentar vidas laborales sobrecargadas en las que para sobrevivir haya que recurrir a más de un empleo, con el consecuente impacto sobre la calidad de vida, el bienestar y la salud de quien padece este ritmo extremo de trabajo.

... salgo de acá y salgo a hacer otro turno, pero sería uno acabarse, salir agotado a uno a hacer otro y yo, sin embargo, yo a veces lo hago, salgo de acá a las dos de la tarde, cansada y me voy a otro lugar a hacer un turno que yo sé que es una plata que me llega para ayuda de mi casa... ya uno... no le tocaría a uno salir agotado, enfermo y córrale para otro lugar a solventarse algo que le va a hacer bien en su casa. (E28)

Consecuentemente, la RBU reduciría el riesgo de frustración que se presenta cuando esperanzas, como las de estudiar, e incluso las esenciales, como tener que comer, son segadas por la imposibilidad de tener con qué pagar por ellas.

... eso sería una ayuda muy grande. Mire, por lo menos mi hija se graduó con honores de bachillerato y yo he tenido que botar es lágrimas de sangre, porque mi hija entró a estudiar en el Sena y si tenía pa los buses no tenía pa comer, o sea fue duro, duro... entonces, a la niña fue retirarse del Sena y salió a ponerle cuidado a su hermano y después otra volvió y dentró [*sic*] al Sena... y fue duro, duro ver que mi hija, una excelente estudiante en todo, con buenos honores y todo no poder ayudarle. Eso duele. (E28)

La libertad es otro aspecto percibido como relevante por los entrevistados, así, al recibir una RBU consideran que podrían gozar más de la vida familiar, de viajar, de disfrutar del ocio, de emprender nuevos proyectos, de cumplir sueños, sin el estrés de quedar sin un soporte con que vivir e, incluso, refieren la posibilidad de usar la RBU para acciones altruistas como ayudar a personas en especial vulnerabilidad.

... daría la libertad y la tranquilidad de poder buscar y desempeñarse en unas actividades que en realidad ellos puedan desarrollar sin necesidad de tener que... el factor dinero de por medio... tiene uno que buscar ese equilibrio y para mí esa libertad financiera, esa libertad de tiempo, precisamente es poder equilibrar esas dos cosas, el tiempo y el dinero que pueda llegar a tener. (E23)

Sin embargo, la reflexión conlleva a preguntarse si vivir sin trabajar, sin cumplir una labor puede implicar caer en el aburrimiento; tal vez, si se implementase una RBU habría que generar estrategias que eviten que se anade la existencia con sus consecuentes efectos negativos sobre la salud mental de los individuos:

... pero también a veces pienso que si no tuviera el trabajo pues no sé qué tanto me aburriría, qué tanto me haría falta tener una actividad. (E30)

En resumen, la RBU puede convertirse en una fuente de equilibrio emocional al permitir el goce de un buen vivir, de una vida digna, entendida como aquella en la que se disfruta tanto de la familia, del ocio, de la recreación como del trabajo, e impulsaría a generar un aporte retributivo a la sociedad y al Estado.

Es decir, la RBU es percibida como un potencial camino para transformar las estructuras de la sociedad, el Estado y los individuos, lo que implicaría un gran reto que requeriría de políticas complementarias y acompañamiento por parte del Estado a los ciudadanos para el desarrollo de sus potencialidades, para que se cumpliese lo que expresó uno de los entrevistados:

Una política de renta básica debería estar dirigida no solo a atender titularidades, sino también a generar capacidades. (E37)

¿Incondicionalidad?

La incondicionalidad inherente a la RBU genera amplios juicios morales expresados en percepciones que van desde la aceptación plena: «... si se supone que es algo a nivel general para toda la población, pues pienso que no debería tener condiciones como tal» (E1); hasta la perspectiva de una relación de derechos y deberes que deben asumirse por recibirla: «...esa renta también tiene que tener no solamente un derecho sino unos deberes» (E26).

Entre estos dos hitos se va construyendo una narrativa entre los entrevistados que se decanta más hacia la exigencia de condicionantes a ser cumplidos por recibir una RBU.

... creo que la renta tendría que estar ligada a unos criterios más profundos y no solamente darla por dar, porque se está bien que se repartan las ganancias y que uno pueda tener un beneficio, pero que vaya condicionado. (E29)

En buena medida, esta exigencia de condicionalidad está ligada a la necesidad de retribuir al Estado por la

acción de entregar la RBU: «... que la gente sea recíproca con lo que el gobierno... si le van a dar una ayuda, sea recíproca» (E27). Esta exigencia de reciprocidad incluso debe ir más allá, debe estar ligada al uso eficiente del erario, entendido éste como la inversión de los recursos fiscales en pro de construir una sociedad más equitativa y justa.

... yo creo que eso hace parte del paquete de componentes que debería incorporar una política de renta básica para que no sea, digamos, un gasto público ineficiente, sino para que podamos... eh... proponernos unos niveles de eficiencia de un instrumento de construcción de equidad social. (E37)

Los condicionamientos que serían exigidos pasan por variables como educación y trabajo; este último elemento, definitivamente emerge, como ya se había planteado anteriormente, como uno de los juicios morales más importantes que definen la posibilidad de implementar una RBU.

... o sea, esto básicamente va amarrado, es a tener el acceso al trabajo, si no el deber es que tiene que trabajar, tiene que dignificarse con el trabajo, sea cual sea la condición, pero pues obviamente tiene que tener la condición de trabajar, tiene que cumplir unas condiciones, tendrá que cumplir las condiciones de un horario mínimo, un contrato de trabajo normal. (E26)

Como se observa, se llega incluso a sugerir que para recibir la RBU el beneficiario debe aceptar las condiciones de un contrato de tipo laboral, con sus componentes de horario y tareas a realizar; aunque esto se puede

entender como una reducción del concepto de RBU, no deja de ser interesante cuando la RBU se convierte en una estrategia contra el empleo informal que afecta en gran medida a la sociedad colombiana.

En este mismo sentido, se expresan ideas de condicionamientos que se deben cumplir quienes reciben la RBU, especialmente ligados a formación del capital humano que se incorpore posteriormente al circuito económico formal, mediante la consecución de un trabajo.

... puede ser condicionada, por ejemplo, a que los hijos de quienes reciben la renta básica asistan a la escuela y al colegio, a que el ciudadano pueda demostrar un uso adecuado de la renta básica en bienes básicos... a procesos de formación de mano de obra... a procesos de búsqueda de incorporación al mercado laboral de sus beneficiarios. (E37)

Igualmente, es evidente que para los entrevistados el trabajo es una forma de dignificar al ser humano, de evitar su exclusión social y, por ello ven a la RBU como un complemento de ingreso, pero jamás como un sustituto del trabajo.

Así, la actividad relacionada con el trabajo se asocia a la felicidad que daría la posibilidad de ejercer una labor digna, estar saludable, escapar a la depresión, siempre y cuando esta labor se realice por gusto y no por obligación, algo a lo que la RBU aportaría de forma significativa. Se infiere, entonces que el trabajar es casi que inherente a la mayoría de los seres humanos que se construyen a sí a sí mismos por lo que hacen a través de sus trabajos.

Soy una persona que siempre ha estado en... en actividad y la inactividad enferma... eh... pues la inactividad la deprime... Cuando uno se goza su trabajo es una felicidad para uno porque hay gente que hace... que trabaja porque le toca hacer eso, pero no disfruta lo que está haciendo, entonces la dignidad en el trabajo es cuando uno disfruta y tiene compromiso cien por ciento con uno mismo y con su trabajo. (E27)

El trabajo es una fuente de ingresos, primero; segundo, también es una fuente de placer. ¿No? De goce... es una fuente de enriquecimiento personal, también de crecimiento personal. (E37)

De esta manera florece un juicio moral que expresa que, aunque se recibiera una RBV, habría que continuar trabajando, ya fuese por valores altruistas o egoístas, ya sea por encontrar virtud en el trabajo o simplemente por la ambición de tener más logros en la vida.

Empero, el incentivo o desincentivo a trabajar que pudiera tener la RBV está ligado al monto que se entregue, así, si sólo es suficiente para lo mínimo vital, nunca se asocia a dejar de trabajar, pero si este es superior, se ve como un posible factor desmotivante de la decisión de trabajar.

Yo pienso que uno, éste... es según las aspiraciones que tenga cada uno, las motivaciones que tenga, las responsabilidades que tenga, la necesidad, pero si con lo que te da la renta es suficiente, pues no hay incentivo. (E30)

Hombre, si yo tengo un gasto de tres millones de pesos, y a mí me dan..., me regalan esos tres millones de pesos, entonces ¿para qué trabajo? La renta básica en muchas ocasiones puede... eh...

dejar al hombre siendo una persona inútil. (E31)

Por otra parte, hay quienes ven el trabajo como un gozo, como un placer que la RBU no impediría disfrutar, ya que el trabajo es donde el ser humano encuentra plena realización. La RBU aportaría así a la liberación del binomio trabajo-remuneración, permitiendo trabajar por pasión y no por dinero.

Esta ruptura del binomio trabajo-remuneración que subyace en la RBU también conduce a generar el estímulo que requieren quienes dedican su vida a la creación artística, ya que podrían tener el sustento que los libraría del peso de vincularse a la economía formal para conseguir ingresos para su supervivencia y, así, aliviados de este peso, poder liberar toda su magia creativa.

... hay personas que se dedican a lo recreativo, al arte, a la cultura, a la lectura, y no tienen... digamos... incentivos, no se sienten con incentivos para vincularse a una actividad productiva formal. (E37)

Otra variable expresada es que el impacto de la RBU sobre las condiciones de vida de quienes la reciben está asociada a los contextos regionales y socioculturales, donde se generan juicios de valor negativos respecto al posible uso dado en cada uno de ellos.

Pues depende de los contextos regionales, también de los contextos socioculturales... me imagino que en algunos contextos socioculturales... eh... la renta básica, si no está atada a unos mecanismos que garanticen que efectivamente se ha usado para cubrir necesidades básicas, pues serán usadas para cubrir otro tipo de necesida-

des suntuosas, o serán usadas para otro tipo de gastos que no necesariamente corresponden a las necesidades básicas de las personas y de los ciudadanos. (E37)

Para cerrar, se podría afirmar que el temor a la incondicionalidad de la RBU se basa en la duda de si es un desmotivante para el trabajo; sin embargo, es claro que para la mayoría el trabajo es algo inalienable a la esencia del ser humano y que, por tanto, recibir una RBU no sería un óbice para trabajar, sino que por el contrario, se podría volver un incentivo para hacerlo por pasión, por deseo de autorrealización, al liberarse del peso de buscar trabajo por supervivencia, para poder soñar con que todos puedan tener la posibilidad: «de que convirtamos nuestros gustos espirituales y nuestras expectativas de vida en nuestra fuente de ingreso». (E37)

¿Implementarla?

La decisión de implementar la RBU en Colombia genera bastantes interrogantes, dada la radicalidad del cambio que podría darse con ella. Por ejemplo, el enfoque político de la RBU, la cual, para la mayoría de entrevistados es de origen socialista, encuentra fuertes resistencias por la preponderancia del modelo de libre mercado que ha tenido en el país.

... bueno, el sistema democrático que tenemos es capitalista, de pronto es un tema que apunte más a los temas del comunismo, países donde se esté hablando con ese enfoque del socialismo al comunismo; donde se trata de tener un equilibrio social... pero que se aplique aquí en Colombia,

yo lo veo muy difícil. (E17)

Como ya se mencionó anteriormente, esta reticencia se basa en considerar que el socialismo y/o el comunismo transforma en «parásitos» a quienes viven del Estado sin retribuir nada por ello. Es éste quizás uno de los juicios morales más fuertes que hicieron algunos entrevistados sobre la RBU, y que por ello se opondrían a su implementación. Sin embargo, estos mismos ciudadanos plantean como ideal de sociedad el que existe en países donde la función redistributiva liderada por el Estado, mediante políticas tributarias progresivas, logran altos niveles de solidaridad y equidad, o en los que el contexto permite que las fuerzas del mercado operen.

... hablábamos con unos muchachos venezolanos... el hecho de que ustedes recibieran todo, el Estado les pagara la educación, les dieran la medicina, les dieran subsidio, les dieran casa, les dieran de todo, los convirtió en unos parásitos... un Estado progresista, un Estado con misión tiene que ser al estilo Suiza, Estados Unidos y pare de contar, donde sus ciudadanos son productivos para la sociedad. (E22)

Otra perspectiva de rechazo hacia la implementación de la RBU se fundamenta en considerarla ideal, pero utópica, y que premiaría a personas que no tienen los méritos para recibirla, además de no corresponderse con las condiciones de la política actual del Estado. Nuevamente, en estas afirmaciones emergen como base de la negación juicios de valor sobre quién puede ser considerado digno de recibirla, recayendo en juicios negativos sobre el otro, sobre el diferente.

Por el contrario, algunos ven la entrega de una RBU

como una forma de saldar la deuda social histórica que tiene el Estado colombiano con sus ciudadanos. Desde esta perspectiva la RBU podría entenderse como un camino hacia el bienestar y hacia una mayor presencia del Estado como su garante.

En complemento, las transformaciones tecnológicas asociadas a la disrupción de la inteligencia artificial, la automatización de procesos y labores, no solo de tipo físico, sino también intelectual, podrían generar un incremento en la productividad y, colateralmente, en la generación de riqueza; pero a su vez, se podrían estar eliminando algunos trabajos y generando otros con el consecuente impacto sobre el bienestar de los afectados. En este contexto, la RBU puede ser un mecanismo que sirva para redistribuir la riqueza creada y aliviar los impactos derivados de la destrucción y creación de trabajos e, incluso, como una forma de restituir el poder de consumo de quienes ya no encuentren cabida en el aparato productivo.

... en la medida en que las economías aumentan su productividad, que pueden aumentarla por cuenta de esta revolución tecnológica... pues... un Estado o una sociedad puede tener una renta para distribuir sin necesidad de que toda la sociedad esté vinculada al mercado laboral, ¿no?, de que haya pleno empleo, por ejemplo, que era el gran sueño de las economías capitalistas y la gran búsqueda en las economías capitalistas, la búsqueda del pleno empleo y la lucha contra los empleados, seguramente ese paradigma se empieza a quebrar, se empieza a modificar. Entonces, ¿para qué necesitamos el trabajo? Para garantizar unas necesidades básicas de la población, pero si

tenemos una sociedad que no necesita trabajar para generar los niveles de productividad y para generar la renta que debe ser distribuida, pues sencillamente los patrones de comportamiento y la vinculación de las personas y de los individuos al mercado laboral va a cambiar, va a cambiar su importancia también y su prioridad como agenda pública. (E37)

Adicionalmente, el financiamiento de la RBU puede provenir del control de la corrupción, problemática que ha afectado históricamente al país, y de la reducción de la inversión de recursos del aparato bélico con que se enfrenta el conflicto armado, algo que se espera alcanzar con el acuerdo de paz firmado con las Farc, en el año 2016.

... en la medida en que se pueda también enfrentar fenómenos en los que se pierde gran cantidad de recursos y dinero como la corrupción, como la guerra, creo que una propuesta como la renta básica mensual sea una política pública que reivindique el papel del Estado frente a las calidades ciudadanas... (E24)

Otra posible fuente de financiamiento de la RBU podrían ser las regalías que recauda el Estado colombiano por las explotaciones de recursos naturales. Es una propuesta coincidente con ideas similares implementadas en otros países, como es el caso del Alaska, que mediante el *Alaska Dividend Fund* distribuye entre sus pobladores los rendimientos derivados de la explotación minera que se hace en su territorio.

Colombia, por ser un país eh... demasiado rico en recursos naturales, creo que estamos ya calificados para entrar en esa posibilidad de ser uno

de los colombianos, pues, que el Estado le pague un aporte en regalías a cada habitante de este país; pues, ya hay países que hacen eso desde hace mucho rato que de acuerdo a sus recursos naturales reparten cierta parte a todos los habitantes del país... (E11)

En un sentido similar se plantea que la RBU podría financiarse con el desarrollo del turismo y con la explotación de recursos marinos. El turismo en Colombia viene en incremento como un rédito derivado de los acuerdos de paz, que generó confianza y tranquilidad para los turistas. En cuanto a la riqueza marina, éste es un renglón económico poco desarrollado en el país, pero con altas potencialidades de crecimiento, máxime si se asocia al ecoturismo.

... pero plata sí podría tener, porque lo que tenemos son recursos. En el ámbito marino lo que hay es recursos para explotar y temas no solo para explotar y también vender... un recurso, el turismo, por ejemplo; vender el turismo no solo de una cabaña y de un hostel sino también hacer buceo, hacer careteo, hacer un paseo en kayak sobre una zona de manglar o que tenga arrecifes, entonces ese tipo de cosas, ese tipo de turismo ecológico podría ser una fuente de ingreso y un potencial importante del país, un país megadiverso que tiene todo para llamar la atención de los demás países desarrollados. (E29)

Los impuestos también son contemplados como fuente de financiamiento de la RBU, así como la austeridad en el gasto público. Hasta se esbozan ideas coincidentes en algún grado con el *Negative Income Tax*

propuesto por Milton Friedman y James Tobin en la década de los años sesenta.

... en lugar de hacer tanto derroche a veces en el mismo gobierno y en todo, pues, por lo menos, una que otra gente paga impuestos y hacer algo pues... deducir los impuestos o algo que... que valore a la persona. La idea es que... que uno está pagando impuestos y las calles, todo está vuelta nada, no hay como un compromiso, entonces... eh... entonces que ese bono que da el gobierno lo deduzcan de impuestos. (E27)

Adicionalmente, los recursos que el Estado podría ahorrar al reducirse el gasto militar como fruto del proceso de paz con las Farc, de igual forma podría ser empleado en proporcionar una RBU a los colombianos.

Buena parte de esos recursos en materia de conflicto armado y en materia de corrupción en el país, son 50 billones de pesos al año, contabiliza la Contaduría General de la República, podrían ser usados para garantizar una renta básica y yo creería que por lo menos el 50 % de un salario mínimo podría ser una cifra que garantice el acceso, sobre todo a los sectores de menores ingresos, de unos bienes básicos para su... para la satisfacción de estas necesidades. (E37)

Pero, la posibilidad de brindar una RBU choca radicalmente con la perspectiva de las políticas de focalización del gasto social del Estado que son contrarias a las políticas de cobertura universal. Por ello, implementar la RBU requeriría de cambios en la filosofía económica, social y política del Gobierno colombiano, algo que no se ve viable en un plazo cercano.

... el gobierno y el Estado colombiano se han casado con un criterio de política social que no se corresponde con este concepto de renta básica... Aquí se ha convertido prácticamente en religión, en materia de política pública la focalización como instrumento de gasto público... Y la focalización compite con un criterio de universalidad, ¿no? Con un criterio de renta básica universal, digamos. La focalización es la alternativa a las políticas sociales universales, entonces no veo, digamos, que ni en los gobiernos, digamos, desde el punto de vista de una decisión política ni en los técnicos que acompañan al gobierno una sensibilidad de apertura a un concepto de renta básica como el que académicamente conocemos. (E37)

Esto conlleva a lo que podría entenderse como una contradicción ya que, por una parte, pueden existir los recursos suficientes para implementarla, pero no existiría la motivación política para hacerlo.

Por otra parte, el tema de la corrupción se ve como un motivante para la implementación de la RBV, ya que se redistribuiría la riqueza del país entre todos y no entre los pocos que por medios corruptos la han capturado para su lucro individual.

... sería como una retribución y pues... eh... sería como también un premio a la población, pues de tanta corrupción que hay, de que por lo menos también se repartan todo lo que recibe el gobierno y todas esas cosas, pues también entre las personas que somos los que aportamos porque las fuentes de financiación del gobierno pues somos nosotros. (E23)

Pero a la vez, también, la corrupción es el mayor óbice que se expresa en contra de su implementación, ya que drena recursos que podrían usarse para brindar una RBU. Por ello, consideran que debe reformarse primero este tipo de prácticas para luego implementarse la RBU.

... hasta que no se combata efectivamente esa clase de fenómenos como la corrupción será muy difícil que se garantice los dineros necesarios para una renta básica universal mensual, yo pensaría que todavía hay que solucionar problemas estructurales del Estado que no permiten el progreso, que no permiten unos caminos hacia unos futuros posibles, que impedirían y sería un obstáculo muy grande para la aplicación de una política pública como ésta. (E24)

En la misma línea de pensamiento está la perspectiva que afirma que implementar la RBU puede generar mayor corrupción entre los políticos que la desarrollen, tanto por la vía de captura de recursos como por el uso clientelista de la misma.

A nivel político debe ser muy rentable, porque si un político está dispuesto a generar un sueldo mensual para 47 millones de habitantes, cuánta es la que se está cogiendo. (E9)

... al implementar un programa como éste tendrás el voto asegurado, garantizados para las próximas campañas o para las personas que tú quieres que sigan tu idea política. (E34)

Desde una visión distinta, algunos consideran que la RBU transformaría los valores y principios sobre los que se han construido las percepciones que derivan

del actuar de la sociedad colombiana, transformación que debería planearse y que se lograría a largo plazo.

Eso implicaría una transformación sustancial en el país... primero, en la mentalidad, segundo aplicando un cambio en la educación que viene desde la educación familiar, cambiando valores, cambiando principios... y eso si hay una muy buena estrategia y hay muy buen... muy buen nivel de culturización y de educación y de formación, podría llegar a cambiarse la actitud y el comportamiento de las personas... pero eso en mucho tiempo. (E25)

Por ello, si la decisión fuese implementar la RBU, este proceso debería ser gradual y progresivo, quizás iniciando con la cobertura de las familias con mayores necesidades y luego sí alcanzando la meta de universalización de la entrega, con lo que se esperaría lograr un impacto inicial positivo sobre las externalidades negativas derivadas, en cierta medida, de la pobreza.

Tendría que hacerlo de manera progresiva, o sea, yo sé que si hay la capacidad económica para asegurar, por lo menos, no una mensualidad por persona, pero sí por familia, que ayudaría a minimizar muchas situaciones de... de riesgo de violencia, inseguridad y todas estas cosas que genera la pobreza... eh... tendría que ser algo progresivo y tendría que iniciar por temas familiares y las personas en condiciones más vulnerables. (E26)

...se necesita pues, obviamente, unos estudios previos para ver qué alcance y cuánto tiempo durará extender la cobertura a la mayoría de los colombianos. (E34)

Finalmente, la decisión de implementar la RBU debe pasar por una revisión del impacto fiscal y presupuestal que tendría sobre el erario: «...pues, la desventaja es que el presupuesto nacional se vería bastante afectado por este tipo de flujo» (E34); y sobre la productividad del país:

debe, en la formulación de la política pública, debe tratar de minimizar los riesgos en relación con el impacto que pueda tener una política de renta básica con relación a la productividad de nuestra economía. (E37)

También se debe estudiar si la RBU impulsará fenómenos inflacionarios que afecten el costo de vida de los ciudadanos: «... seguramente, o estoy segura de que al momento de otorgar este subsidio va a haber un aumento en los costos de la canasta familiar» (E13). Es decir, implementar la RBU crea una gama de retos que van desde la transformación de las políticas públicas actuales, por la modificación de procesos productivos y cambios en los valores sociales e individuales de los colombianos. En estos retos, más que en su viabilidad económica, se centran las principales las percepciones que tienen los colombianos acerca de recibir una RBU.

Conclusiones

Las políticas públicas que utilizan protocolos participativos para su construcción tienen mayores posibilidades de ser acogidas y bien valoradas por las comunidades, en tanto han sido consultadas y sus resultados divulgados. También es claro que, en no pocas ocasiones, las mismas comunidades se sienten defraudadas al analizar su diseño e implementación y

al detectar que su participación fue solo para cumplir formalidades, pero que no se tuvieron en cuenta las especificidades y consideraciones de sus aportes.

Lo anterior, aunado a que la cambiante realidad que propicia el avance social y económico hace barruntar que tendencias globales como la automatización del trabajo, la pérdida de capacidad adquisitiva de los trabajadores, las elevadas cifras de desempleo, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la crisis de los sistemas educativos, entre otras, obliga a cuestionarse sobre las posibilidades reales de mantener el sistema capitalista funcionando a tope de productividad sin posibilidad de equilibrarlo con la capacidad de consumo de dicha producción. Es bajo este cuestionamiento que aparecen propuestas como la RBU, porque ofrecen una visión divergente y alternativa de cómo hacer sostenible a largo plazo el modelo capitalista.

En resumen, desde una línea de pensamiento capitalista, sería importante la implementación de una RBU porque mantendría la capacidad de consumo de las personas y, por tanto, movilizaría la economía; y desde una línea de pensamiento socialista, sería la posibilidad de distribuir la riqueza generada por el aumento de la productividad con el propósito de propiciar la equidad social.

Por tanto, centrado en la investigación se puede concluir que para Colombia, si se decide implementar una política de entrega de RBU, ésta debe partir de tener en cuenta aspectos fundamentales de la percepción social que tienen los colombianos al respecto, las cuales se pueden resumir en torno a las cuatro categorías que son el eje de la teoría fundamentada generada en esta investigación, y que se sintetizan así:

La categoría «desconfianza en el otro» devela una sociedad que considera que en todos los casos cualquier suma de dinero que se reciba debe ser la remuneración por alguna labor o trabajo realizado, lo cual muestra un prejuicio sobre el caso hipotético planteado por la entrevista, por tanto, de entrada, quien lo reciba será catalogado por esta sociedad como dependiente y una carga para el Estado. De forma complementaria indican que si la RBU se entregara a ellos le darían usos «virtuosos», pero cuando se haga con otras personas éstos, a su vez, le darían «mal uso».

La categoría «esperanza de una mejor sociedad» manifiesta una de las principales dualidades en la sociedad colombiana. Luego de expresar la desconfianza en el otro el discurso se acompaña con afirmaciones sobre el reconocimiento del sufrimiento de ese otro. Es decir, aparece la empatía y la posibilidad de comprender el potencial apoyo para mejorar la calidad de vida individual y colectiva, el equilibrio emocional, la libertad y la dignidad; en resumen, la transformación social que podría prestar la implementación de una RBU.

En la categoría «¿incondicionalidad?» se observa una tendencia a cambiar una de las principales características de la RBU, su falta de restricciones y, por tanto, su universalidad. Al desconocer que el Estado tiene en su presupuesto general la posibilidad de destinar un rubro a este tipo de políticas públicas sin exigir nada a cambio, se plantea poner condiciones y exigir retribuciones para por ser un beneficiario. Estas condiciones incluyen la obligatoriedad de estudiar, volviéndose a hacerse visible el trabajo casi como condición exclusiva para recibir la RBU. Hay dos tendencias en la vertiente

del trabajo: unos que creen que la mayoría de las personas dejarían de trabajar y otros que opinan que sería un incentivo para trabajar y conseguir mayores recursos en la finalidad de una vida digna.

En la categoría «¿implementarla?», se observa poca motivación para hacerla realidad al generalizarse el prejuicio de una política pública de corte socialista. Sin embargo, algunos se plantean, preliminarmente, posibilidades de financiación para llevarla a la realidad y saldar la deuda social histórica que tiene el Estado con sus ciudadanos. También se esbozan problemáticas que impactarían esta implementación, como la corrupción, la tradición de subsidios focalizados, la falta de intención política y el miedo al cambio.

En conclusión, si se desea implementar una RBU en Colombia, su desarrollo debe estar acompañado de políticas que transformen el temor que tiene el ciudadano de recibir dádivas del Estado, para evolucionar hacia una toma de conciencia de la ciudadanía donde se prioricen la solidaridad y la equidad, que permita comprender que, ante el entorno cambiante y el incremento de la desigualdad de la sociedad, la RBU se constituye en un derecho que aporta a la construcción de justicia y bienestar social.

Referencias

- Basic Income European Network (BIEN). (2001). The Suplicy-Tobin Exchange. NewsFlash. *The Suplicy-Tobin Exchange. NewsFlash*, 3-6.
- Bregman, R. (2017). Utopía para realistas. A favor de la renta básica universal, la semana laboral de 15 horas y un mundo sin fronteras. España: Ediciones Salamandra.
- Charlier, J. (1848). *Solution du Problème Social, ou Constitution Humanitaire: Basée Sur la loi Naturelle, et Précédée de L'Exposé des*

- Motifs*. Constitution Humanitaire. <http://www.basicincome.org/bien/pdf/Solution%20du%20probleme%20social%20ou%20constitution%20huma>
- Givedirectly (10 de enero de 2020). *Givedirectly.org*: <https://www.givedirectly.org/ubi-study/>
- Glaser, B., y Strauss, A. (2006). *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*. New Brunswick and London: Aldine Transaction.
- Kela. (2017). *Basic Income Experiment 2017-2018*. <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-experiment-2017-2018>
- Pateman, C. (2004). Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income. *Politics & Society*, 32(1), 89-105.
- Perkio, J. (2019). *From Rights to Activation: The Evolution of the Idea of Basic Income into Finnish Political Debate, 1980-2016*. Finland: Faculty of Social Sciences, University of Tampere.
- Pfeifer, M. (2009). Public Opinion on State Responsibility for Minimum Income Protection: A Comparison of 14 European Countries. *Acta Sociológica*, 52(2), 117-133.
- Pugh, J. (15 de diciembre de 2015). *Basic Income*. <https://medium.com/basic-income/the-path-to-an-american-basic-income-22b041f59a09>
- Raventós, D. (2007). *Basic Income. The Material Conditions of Freedom*. London: Pluto Press.
- Santens, S. (18 de mayo de 2017). *Why We Should all Have a Basic Income*. World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/why-we-should-all-have-a-basic-income/>
- Santos, J. L., y Cunha, K. (2018). Data Analysis: Comparison Between the Different Methodological Perspectives of the Grounded Theory. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, <https://doi.org/10.1590/s1980-220x2017021803303>.
- Sen, A. (2004). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- Serrano, T. (10 de octubre de 2003). *¿Ética o economía? Philippe van Parijs y la renta básica. Isegoría*. <https://www.nuevatribuna.es/opinion/ernesto-ruiz-ureta/libertad-autorealizacion-personal-y-renta-basica-universal/20150622171255117419.html>
- Sierra, L. F. (2014). *El fénix rojo. Las oportunidades del socialismo*. Madrid: Catarata.
- Standelmann, I., y Dermont, C. (24 de junio de 2019). Citizens' Opinions About Basic Income Proposals Compared-A Con-

- joint Analysis of Finland and Switzerland. *Journal of Social Policy*, 1-21.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Van Parijs, P. (1995). *Real Freedom for All. What (If Anything) Can Justify Capitalism?* Oxford.
- Van Parijs, P. (8 de abril de 2019). *Red Renta Básica*. <http://www.redrentabasica.org/rb/la-renta-de-ciudadania-de-los-cinco-estrellas-creara-una-trampa-de-la-pobreza-en-italia-entrevista-a-philippe-van-parijs/>

Renta básica en el pacífico colombiano

Fernando Guerra Rincón¹

1. Profesor universitario. Economista con maestría en Estudios Políticos y Económicos de la Universidad del Norte. Autor de *Mercado y desintegración Social* (2001), *Cartagena y la refinería de Ecopetrol: pasado, presente y futuro industrial* (2002) y *La geopolítica del petróleo y el cambio climático* (2010).

Las pandemias, a lo largo de la historia de la humanidad, junto a las guerras con movilizaciones masivas, las revoluciones transformadoras y el fracaso de los estados, como uno de los «cuatro jinetes de la equiparación», han tenido efectos igualadores que lograron equilibrar la correlación de fuerzas entre poderosos y desvalidos en medio de violentas sacudidas sociales. Murieron millones de personas y cuando se calmaron las aguas, la brecha entre ricos y pobres había menguado, a menudo, en forma drástica. (Scheidel, 2018, p. 24).

A manera de ejemplo, la peste negra que se desarrolló en el siglo xiv, provocó la muerte de 75 a 200 millones de personas, equivalente al 30 y 60 % de la población europea, lo que indujo una caída de la desigualdad y un aumento del bienestar de quienes lograron sobrevivir. La gripe española de 1918 causó la muerte de 40 millones de contagiados y mermó la fuerza de trabajo, estimulando también un efecto igualador. Pero la alegría de la mejora resultante en la igualdad estuvo precedida de la devastación, como en

el caso de las guerras. Las pandemias enferman y matan a las personas y dejan a las familias con niveles de vida más bajos. Los efectos directos sobre la pobreza y el bienestar son grandes y persistentes.

En la era de las pandemias —como definen algunos estudiosos esta época de la humanidad, en el sentido de que numerosos virus y bacterias hacen fila esperando las condiciones para desarrollar sus efectos mortales sobre los seres humanos («'Esta no es la última pandemia', advierten científicos». *BBC News*, 9 de junio de 2020)—, la del Covid19, que recorre el mundo en ancas de la hiperglobalización y de la aceleración del cambio climático, no va a producir los efectos igualadores que este jinete de la equiparación produjo en pandemias anteriores.

Por el contrario, sus efectos nocivos se harán sentir en todos los órdenes. El Covid19 profundizará las contradicciones entre las potencias, especialmente entre Estados Unidos y China, un conflicto que se tensa en todos los frentes hasta el riesgo de una guerra (Alcónada, julio de 2020 y Leandro, 2020), agrandará la brecha económica en el mundo generando más pobreza y miseria en las naciones más pobres, concentrando el dinero y el poder en la extravagante cúpula del 1 % y produciendo ásperas manifestaciones contra el orden social desigualador que se enseñorea en el planeta.

La actual pandemia, con la muerte hasta ahora de 720 000 personas y 20 millones de contagiados en todos los continentes, la destrucción de sectores enteros de la economía a nivel de cada país y a escala global (nunca vista en los tiempos modernos) es una hechura del actual sistema económico que arrasa con la

naturaleza (Alconada, marzo de 2020) en busca de la ganancia ilimitada inmersa en el crecimiento per se y la generación de la más aguda y creciente ola de desigualdad global donde la «desvalorización del mundo humano crece en razón directa de la valorización del mundo de las cosas».

De otra parte, el cambio tecnológico ha hecho su parte en esta degradación del ideal de la revolución francesa de igualdad, fraternidad y libertad, bases del sistema democrático amenazado por este auge de la desigualdad que antes de esta pandemia había propiciado la revuelta social en diversas partes del mundo, reclamando la inclusión que el confinamiento feudal de la cuarentena sólo aplazó.

Desde ahora, la robótica sustituye puestos en el mundo del trabajo, tal y como lo conocemos, y millones de trabajadores en todas las profesiones han quedado cesantes y sin ingresos; realidad creciente que amenaza los cimientos de esta sociedad, el sistema político, la economía, los sindicatos, los vínculos sociales, el sistema de pensiones... en un contexto donde la demanda de robots no para de crecer desde 2010, incrementándose desde entonces a un ritmo de 15 % anual, con lo cual el espacio del trabajo se verá reducido a mínimas expresiones.

Es entendible: los robots no piden aumentos de salarios, no se emborrachan, trabajan a tope. Ideal para la sociedad de la ganancia, pero también para las perspectivas de una sociedad mejor. La mayoría de estas máquinas inteligentes están localizados en los países desarrollados, incrementando su riqueza de manera exponencial, ampliando la brecha entre las regiones

del mundo y al interior de las naciones, disparando el desequilibrio en los ingresos. En los países en vías de desarrollo el cambio tecnológico tendrá consecuencias aún mayores.

Ahora que millones de personas en el mundo se encuentran en confinamiento obligado e impedidos para trabajar y con la imposibilidad de obtener los ingresos mínimos necesarios para su subsistencia, hacerse cargo de una amplia y generosa política redistributiva —por parte de los gobiernos para la protección económica y la valorización de la vida— es necesario y urgente. Solo la igualdad hace posible la libertad y la fraternidad, y por ello irán los desvalidos, los carenciados, las minorías, los excluidos de los beneficios del actual estado de la civilización.

Por ello, la implementación de una renta básica universal, tema de este libro, es una medida inteligente y oportuna en el mundo, en la región y en Colombia —donde las disparidades sociales son crecientes—, no como una medida coyuntural por las circunstancias de la pandemia sino de carácter universal, permanente e incondicional. Es una clara oportunidad para repensar la relación entre ingreso y producción que el mercado impone.

Los Estados, en esta crisis sanitaria que enfrenta la humanidad, se encuentran aplicando, con mayor o menor generosidad, medidas para asegurar ingresos mínimos a la población. Entienden, empujados por la coyuntura, que no pueden dejar a sus ciudadanos librados a la suerte de la mano invisible. Pero los principios que justifican estas medidas en un contexto excepcional son también aplicables a lo que suele ocurrir en circunstancias habituales (Pilo, 2020). Si queremos una

sociedad sostenible que propicie la fraternidad y la empatía entre los seres humanos y de éstos con la naturaleza, como se requiere en estos tiempos de crisis civilizatoria, la desigualdad no es una opción.

América Latina y la pandemia

Todos estamos expuestos ante el virus, pero el grado de vulnerabilidad difiere según la condición social y su acceso a factores claves como la salud, la existencia o no de precondiciones, la posibilidad real de cumplir las recomendaciones básicas de la oms, como el lavado de manos con jabón, el distanciamiento social, el porte de máscaras, etc.

En ese sentido, no es casual que América Latina emerja, con 214 000 muertos, como la región más afectada del planeta. Con ocho países entre los diez más desiguales del mundo, sus altos niveles de inequidad han contribuido poderosamente a la pobreza aun en tiempos de auge (Cepal, 2019, p. 15) en sociedades de privilegio. Su coeficiente de Gini bordea el 0,50, duplicando al de los países bajos.

La pandemia encontró la región con fuertes concentraciones de pobreza urbana marginal que se traduce en viviendas precarias, déficits acentuados de instalaciones sanitarias adecuadas, elevadas cifras de deserción en la escuela secundaria y más del 60 % de la población en la informalidad, salud pública deficitaria, violencia, explosiva situación social a consecuencia de la aplicación de políticas públicas inmersas en las restricciones de la austeridad prevaleciente.

Cincuenta millones de nuevos pobres engordan, a causa del Covid19, el amplio círculo de la pobreza en la

región y 28 millones de personas en pobreza extrema se agregan a ese violento remolino de los que carecen de absolutamente todo y a los que constriñen a quedarse en casa a morirse en la indigencia. Para la Cepal, a finales de 2020 habrá en América latina 230 millones de pobres, el 32 % de su población; y 90 millones de pobres extremos. Para quedarse en casa primero hay que tener una. En circunstancias tan precarias, las medidas de confinamiento son muy difíciles de mantener, tal y como está sucediendo.

Según un estudio de la Universidad de los Andes, un pobre en Bogotá tiene 10 veces más probabilidades de contagiarse y fallecer por el virus, y seis veces más probabilidades de ingresar a una unidad de cuidados intensivos que una persona que reside en el estrato seis «porque las personas más pobres tienen menos probabilidad de aislarse, bien porque no pueden darse el lujo de quedarse en casa o porque prefieren no hacerlo por mayor necesidad de movilizarse para garantizar su subsistencia» («Estratos bajos sienten...», *El Tiempo*, 2020).

En Colombia la agudización de la desigualdad es creciente. La llamada población vulnerable (36 %), es una curiosa categoría inventada sobre la falacia del crecimiento —que se basa en la errática e incierta locomotora minero-energética—, para disfrazar la realidad de que realmente son pobres, que si se agregan a la masa de pobres y pobres extremos arroja la tenebrosa cifra del 60 % de una población que vive en difíciles condiciones. Son tan aberrantes las condiciones de la pobreza y desigualdad en el país, agravadas por la pandemia, que el diario *New York Times* señaló en su

edición dominical que «para los pobres de Colombia la esperanza se acabó» (Turkewitz, y Villamil, 2020). Por estas circunstancias el virus no hace sino expandirse exponencialmente: «ya somos el país con mayor número de fallecidos por millón de habitantes en el mundo y superamos a Italia y a España en número de contagiados» («Colombia, entre los 15...», Portafolio, 2020).

El pacífico colombiano

El pacífico colombiano está conformado por los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, con una extensión de 131 246 km donde habitan más 8 496 372 habitantes según el censo de 2019, de los cuales el 79,5 % es población negra e indígena. De ese total, 4 093 048 de personas pertenecen a población negras y 2 085 894 a indígenas, repartidos en el Cauca (17,85 %), Nariño (11,14 %), el Chocó (3,17 %) y distribuidos en 187 municipios, en el 88 % de los cuales existen territorios colectivos, 117 consejos comunitarios y 260 resguardos indígenas.

De sus 187 áreas urbanas, 128 están localizadas en el área andina y los 50 restantes comparten tanto el área andina como el litoral. El pacífico colombiano es un territorio biodiverso, herencia de la historia de la tierra que nos legó el Chocó biográfico, considerada la segunda reserva del planeta por su importancia en agua y biodiversidad y una cobertura relativamente completa de los ecosistemas marinos y costeros del país y el Macizo Colombiano (Conpes 3915, 2020), la mayor estrella hídrica del país, que genera cerca del 70 % del agua dulce del país.

Dos grandes biomas de importancia mundial, que la política económica y social de los gobiernos no han

sabido cuidar, atados como estamos a la locomotora minero energética como base de la economía nacional. Al menos 10 200 hectáreas en la corona del Macizo colombiano están concesionadas a grandes mineras, muchas de ellas en zonas de páramo y de reserva forestal, donde la ley prohíbe este tipo de explotación, y la ganadería y la deforestación contribuyen a su deterioro.

Su línea costera, la constituyen 81 857 km², en donde viven 1 557 450 colombianos, los más pobres entre los pobres de Colombia. El 45,9 % del territorio del litoral pertenece a lo que se considera áreas remotas (DNP y RIMISP, 2018), predominantemente rurales, aisladas, donde los ríos y los caños son sus únicos medios de transporte y fuente de subsistencia. Guapi, Quibdó, San Andrés de Tumaco y Buenaventura representan el 47,8 % de la población total del litoral. Los municipios de Argelia (Cauca), Atrato, Medio Atrato, Bagadó, Nóvita y Bojayá (Chocó) y El Charco (Nariño), presentan niveles de pobreza rural que superan el 75 %.

Una buena radiografía de las precarias condiciones de los municipios del litoral pacífico lo constituye El Charco (Nariño), con 22 550 habitantes, el 66,9 % reside en las zonas rurales y el 33,12 % lo hace en el casco urbano. Conformado por 17 corregimientos que agrupan 67 veredas con 78 asentamientos distribuidos en las zonas de Bajamar (28), Tapaje Medio (32) y del Pie de Monte (21). El 75,03 % de la población se autodefine como negra, mulata o afrocolombiana, y el 2,45 % como población indígena, que representan el 77,49 % de población étnica.

El 75,9 % de los hogares presenta múltiples carencias. Sin embargo, la situación se agudiza al analizar

las inequidades entre el casco urbano y la zona rural, en donde existen importantes disparidades asociadas con el acceso a la educación, los servicios públicos y la formalidad laboral. A nivel urbano, la pobreza multidimensional afecta al 57 % de la población. Las mayores restricciones se encuentran asociadas con el acceso a servicios públicos de calidad, en donde el 92,5 % de los hogares tiene inadecuadas condiciones para la eliminación de excretas, el 69,7 % expone el uso de materiales inadecuados de paredes exteriores y el 53,6 % no tiene acceso a fuentes de agua mejoradas.

A esta realidad se le suma el alto nivel de informalidad laboral en donde nueve de cada diez personas en edad de trabajar, lo hacen por fuera del mercado formal. La zona rural tiene mayores restricciones en el acceso a servicios educativos —como se evidencia el alto nivel de analfabetismo en mayores de 15 años (37,7 %), el bajo logro educativo (88,8 %), la inasistencia escolar (12,1 %) y el rezago escolar (43,2 %)— a la atención en salud y barreras a servicios para cuidado de la primera infancia. Estos aspectos aumentan el nivel de vulnerabilidad de los habitantes rurales, en un contexto permeado por la violencia armada y las economías ilícitas. La ausencia de oportunidades —especialmente en los jóvenes y adolescentes— configura una oportunidad para la ilegalidad (Alcaldía de Caldas, 2020, p. 25).

La pobreza y la desigualdad han acompañado durante toda su vida la amarga existencia de las gentes que habitan el pacífico colombiano, y han condicionado su marcha al desarrollo. No es coyuntural, y se explica también como parte de la persistencia de la

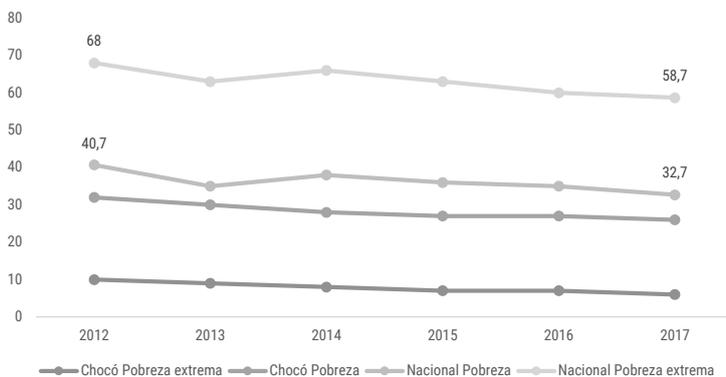
pobreza en el país, solo matizada por la alegría y la diversidad de su cultura que ha enriquecido el acervo cultural de la nación.

En cuanto a los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, en 14 de las 15 variables que mide éste, en especial en los grupos étnicos que constituyen la mayoría de su población, son más altos en el pacífico que en el resto del país, lo que sugiere que en el resto de Colombia se dan condiciones de alguna prosperidad, mientras que allí ocurre lo contrario: precariedad en la calidad de vida de la población (Galbis, 2017, p. 48). Las mayores disparidades están en la inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de paredes, material inadecuado de pisos, barreras de acceso a servicios de salud y trabajo infantil. En todas las privaciones los grupos étnicos tienen aproximadamente el doble de las carencias que el resto de la población del país.

El Chocó es el departamento con el mayor índice de pobreza monetaria en la región y en Colombia, con el 58,7 % en 2017, 2,4 veces más alta que el promedio nacional, que es del 26,9 %. Según el Índice de Pobreza Multidimensional, el 96 % de los hogares rurales del Chocó son pobres. Para el Cauca el IPM es del 48,7 %, en Nariño, del 40,2 %, todos superiores al promedio nacional. En el Valle del Cauca este indicador es del 22 %, muy por debajo de la tasa de pobreza regional. Sin embargo, Buenaventura y Dagua están entre los más pobres del departamento. Buenaventura tiene un porcentaje de personas con NBI tres veces mayor que el de Cali Comparación entre pobreza y pobreza extrema entre el Chocó y el total nacional (DNP, 2018, p. 1175).

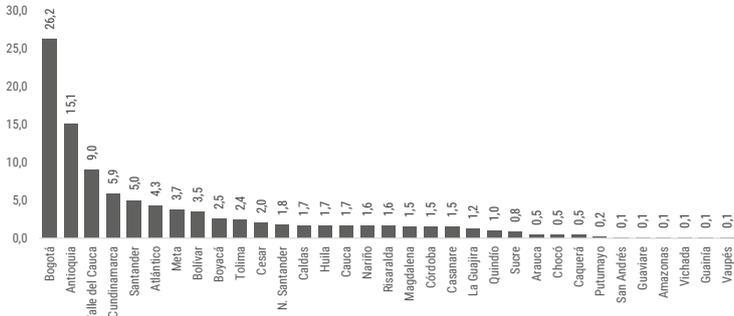
Tabla 1

Comparación entre pobreza y pobreza extrema entre el Chocó y el total nacional.



Fuente: Dane, 2018.

Estas cifras son consistentes con el aporte de la región al PIB nacional que es del 13,5 %, donde el Valle del Cauca aporta el 71 % del total, mientras que Chocó sólo el 3,3 %. El Chocó está dentro de los cinco departamentos con menor PIB per cápita por año (\$ 7,3 millones) mientras que el promedio nacional es de \$17,6 millones. En 2016, los servicios empresariales y sociales, la industria manufacturera y el comercio representaron 71,1 % de la economía regional, con alta concentración en la zona andina donde está la mayor actividad empresarial. En contraste, el litoral sigue jalonado por actividades económicas asociadas a la agricultura y la minería (DNP, 2018, p. 1175). Pura herencia colonial. En el Chocó no existe una sola empresa de envergadura.

Tabla 2*Participación en el PIB nacional, 2017.**Fuente:* Dane.

En ese sentido, la región del pacífico colombiano es la que con mayor rigor sufre las consecuencias sociales y económicas de la pandemia, acrecentando sus difíciles condiciones de vida, carentes de empleo, con una infraestructura hospitalaria precaria, con la inmensa mayoría de su población en la informalidad laboral, sin ninguna estructura productiva que alimente una esperanza cierta.

El hecho de que exista un mayor porcentaje de empleados dentro de la informalidad en los territorios de la periferia (Caribe, Pacífico y Amazonía) frente aquellas ubicadas en el centro del país, llevaría a un mayor número relativo de población en la periferia en condiciones de vulnerabilidad, lo cual podría repercutir en un aumento en la desigualdad regional (Ricciulli et al., 2020, p. 39).

En Colombia no existe una política de movilidad social activa que promueva el ascenso social, como le correspondería a una democracia robusta que se preocupe por la igualdad y la equidad. La pobreza en el

pacífico colombiano se transmite de generación en generación.²

Guerra contra las drogas en el pacífico colombiano y renta básica

El pacífico colombiano, por sus particulares condiciones geográficas, es un terreno propicio para el desarrollo de la siembra de hoja de coca, la producción y exportación de cocaína. Buena parte del territorio de los departamentos del Cauca, Nariño, Chocó y parte del Valle es una selva enmarañada, llena de manglares, surcada por ríos que comunican al océano pacífico, aislada de las capitales de sus respectivos departamentos (Victoria, 2008), lo que lo convierte una verdadera autopista para la última fase del negocio: poner la pasta en las grandes metrópolis del mundo esperan ansiosos el alcaloide colombiano —el mejor del mundo—, grandes y consuetudinarios consumidores. Y dadas las precarias condiciones económico-sociales de sus habitantes, sin vínculos con la economía legal, sin empleo, en el más completo abandono estatal, encuentran en las actividades del narco y del microtráfico una fuente de ingresos.

El Charco es uno de los principales municipios productores de coca en el país, debido a su ubicación y características geográficas. El municipio cuenta con una extensión territorial de 2 485 Km². Limita al norte con el departamento del Cauca y con el Océano Pacífico; al

2. Todos los indicadores involucrados en el ascenso social tales como condiciones económicas, empleo, ingresos, el tiempo de permanencia en una clase, el nivel y la expansión de la educación, la posibilidad de emigrar, son peores en el pacífico colombiano en comparación con el resto del país (Ayala-García, 2017).

sur, con los municipios de El Rosario y Magüi Payán; al oriente, con Santa Bárbara de Iscuandé, y al occidente, con los municipios de la Tola y Olaya Herrera, donde se consolidan nuevas estructuras del negocio narco.

Administrativamente hace parte de la subregión Sanquianga, que agrupa cinco municipios del departamento de Nariño: El Charco, La Tola, Mosquera, Olaya Herrera y Santa Bárbara de Iscuandé. Su extensión territorial representa un 16,81 % de la extensión del departamento e incluye el 80 % del Parque Natural Sanquianga,³ cuya extensión alcanza las 80.000 hectáreas, el 20 % constituido por bosques de manglar. Las dificultades en el control y acceso físico, así como la salida directa al Pacífico a través de cinco vertientes hídricas que se pueden subdividir en 70 salidas directas, convierten a este casco urbano y su extensa área rural en escenario ideal para la siembra de coca. Adicionalmente, al limitar al norte con el municipio de Argelia, en el sur del Cauca, en donde no solo se cultiva la coca sino se cristaliza la pasta, se consolida un clúster productivo de siembra, transformación y comercialización (Alcaldía de Caldas, 2020, p. 24).

El Chocó es el nuevo escenario de la guerra contra las drogas. La inmensidad del mar y la complicidad que brinda la densidad de la manigua, les permite pasar por agua o por la montaña toneladas de coca. El corredor del Chocó viene desde Norte de Santander y choca contra El Darién, y se une con el corredor del pacífico, que llega hasta Tumaco. La disputa por las

3. Los parques nacionales son ahora el santuario de la siembra de hoja de coca. Sus habitantes viven en la más absoluta pobreza.

rutas del narcotráfico ha sumido el norte del Chocó en una guerra sin tregua. Cuando las Farc dejaron el territorio después de firmar la paz, llegaron el ELN y el Clan de Golfo. Esta confrontación ha generado una crisis humanitaria que incluye desplazamientos, confinamientos de comunidades indígenas, reclutamientos de menores de edad, siembra de minas antipersonal. Los horrores de la guerra que se viven en la zona rural de Chocó han llegado hasta las cabeceras municipales. En Quibdó cada barrio tiene su pandilla y están bien armados («Guerra y coca...», *El Colombiano*, n/a).

En Nuquí, Bahía Solano y Juradó, jóvenes sin esperanza encuentran en la «pesca» de cocaína una forma de ganar plata. Cuando la encuentran la esconden en sus casas a la espera de revenderla o de que llegue el dueño y les ofrezca una recompensa por haber recuperado la mercancía, por la que pagan 1 500 000 pesos por kilo recuperado. Mojado cuesta la mitad. El último muerto de esta guerra sin tregua fue Patrocinio Bonilla, un joven de 27 años, amante del fútbol y hábil conductor de panga en los ríos crecidos del Baudó y sus afluentes (Molano, 2020), asesinado el pasado 11 de agosto en la quebrada Emparaidá, comunidad de Santa Rita. El Chocó, no sobra recordarlo, es el departamento más pobre del país.

En el pacífico colombiano los sectores productivos están ubicados en los municipios de Tumaco, El Charco, Olaya Herrera; en Nariño, la zona del Naya; en el Cauca y el Valle del Cauca; en el Chocó. En los alrededores de Cali y Popayán hay presencia de cultivos ilícitos (Undoc, 2019). A pesar de la guerra librada contra las drogas, el Catatumbo, en el Norte de Santander,

con 41 711 hectáreas sembradas, es la región que más produce la hoja de coca en el país, una situación que complica las difíciles relaciones del país con Venezuela y que sirve de excusa para la intervención norteamericana en ese país. El Catatumbo desplazó a Nariño, donde se sembraron 36 964 hectáreas en el 2019, reproduciendo un patrón conocido: la coca se muda.

Cali concentra y sufre todos los conflictos del pacífico colombiano. En lo que va del año han sido asesinadas 574 personas, que las autoridades explican por la actividad de las bandas y organizaciones del narco en el norte del Valle: Caloto, Corinto y Miranda, un emporio de la marihuana ilegal («Preocupación en Cali...», *Semana*, 2020). El martes 11 de agosto fueron asesinadas, en pleno confinamiento en Cali, 11 personas, entre ellos, Leyder Cárdenas, Juan Manuel Montano, Jair Andrés Cortez, Jean Paul Perlaza, y Álvaro José Caicedo, todos de entre 14 y 15 años de edad, encontrados muertos entre un cañaduzal en el barrio Llano Verde. Álvaro José cursaba noveno grado en el colegio de Llano Verde y en la última entrega de notas lo reconocieron como el mejor estudiante de su curso; Juan Manuel tenía futuro en el fútbol, debajo de los tres paños era un chico talentoso; Leyder Cárdenas siempre fue buen bailarín y, junto a Jean Paul y Jair, integraban una agrupación de baile urbano. Todos chicos sanos, sacrificados en el infierno de la pobreza y en el altar de la guerra contra las drogas.

Llano Verde es un barrio en el suroriente de Cali, fundado hace siete años, en donde viven 4 000 familias desplazadas de la costa pacífica en una situación de pobreza que la pandemia no ha hecho sino agudizar,

ubicado muy cerca de los cañaduzales y del río Cauca, donde trochas y pasos porosos lo comunican con el corregimiento El Hormiguero, que colinda con el norte del Cauca. En el sector operan Los Susuki, que han hecho del sector la ruta predilecta para la entrada y salida de la droga a la ciudad, y a los que se les atribuyen más de 15 masacres en Caloto, Miranda, Toribio y Corinto; todos a 40 minutos de Cali en carro («Los cinco del cañaduzal...», Semana, 2020, pp. 42 y 43).

En el corregimiento de Santa Catalina, del municipio de Samaniego (Nariño), el 15 de agosto fueron masacrados nueve jóvenes, varios de ellos universitarios, entre los 17 y 25 años por hombres encapuchados y fuertemente armados. En los últimos dos meses, 20 personas han sido asesinadas en Samaniego, una ciudad de 50.000 habitantes, limítrofe con Ecuador («Nueva masacre...», dw.com, 2020). La recia y creciente violencia allí se explica por su posición estratégica en la subregión de Los Abades, que comunica a la cordillera con el pie de monte costero y se usa para el transporte del alcaloide. En Nariño, a pesar de la reducción del área sembrada de coca, se consolidan nuevas estructuras narco en Roberto Payán, Samaniego, Santa Cruz, Policarpa y Magüí Payán donde se han presentado asesinatos y masacres en las últimas semanas.

En Nariño y en la subregión de Samaniego hay presencia de algunas disidencias de las Farc, las Guerrillas Unidas del Pacífico; el ELN, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia; el Movimiento Revolucionario Campesino, y varias bandas delincuenciales que luchan entre sí por el control de los cultivos ilícitos y las rutas del narcotráfico (Perilla, 2019). Ante la política *de paz*

con legalidad que esgrime el gobierno, lo único que se abre paso son las masacres, los desplazamientos, los asesinatos selectivos, los decapitados, las violaciones. El gobierno Duque sólo le ofrece al pacífico colombiano la continuidad de esa guerra inútil, tal como lo plantea en el *Plan de Desarrollo*:

Los retos de seguridad, y el desarrollo de cultivos y actividades lícitas presentes en los departamentos del Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Chocó plantean la urgencia de las estrategias del Pacto por la legalidad. El desarrollo de la línea de «seguridad, autoridad y orden para la libertad y el imperio de la ley y la convivencia» pondrían las bases para una estrategia integral contra las economías ilegales de la región.

La costosa victoria que reclama el gobierno nacional en la reducción de las áreas de cultivo de hoja de coca es insulsa. A pesar de las 15 000 hectáreas menos en el área sembrada, la eficiencia de los productores dejó ese resultado en cueros: En 2019, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura se estimó en 1 137 toneladas métricas, un aumento de 1,5 %. La producción estimada de hoja de coca fue de 993 107 toneladas, lo que representa un incremento de 1,6 %. La productividad por año de una hectárea de coca produjo alrededor de 5,8 toneladas de hoja fresca, un incremento de 1,8 %. El incremento de la productividad que anula la reducción de las áreas sembradas se debe a la concentración de la coca en enclaves productivos donde se facilita la siembra y transformación de la hoja. Es una bicicleta estática que no fortalece sino a los actores ilegales e inflige grandes problemas a la población.

Tanto el departamento del Putumayo —una región muy ligada al pacífico colombiano por sus vínculos económicos y geográficos, con 24 973 hectáreas de hoja de coca sembrada—, como el del Cauca —con 17 356 hectáreas— y Nariño —con 36 964 hectáreas—, hacen del pacífico colombiano la región del país donde más se siembra y se produce cocaína.

A pesar de la persistencia del gobierno en la guerra contra las drogas, en su versión de fumigación con glifosato de las áreas sembradas, el negocio es cada vez más próspero, pero sólo complica las condiciones de vida de los campesinos coccaleros, el renglón más débil de la cadena. La cocaína colombiana está en auge y abastece el 70 % del diversificado mercado global.

El proceso de paz con las Farc ha derivado en el fortalecimiento de las disidencias, cada vez más fuertes, que con 4 600 hombres ya copan 20 departamentos, 120 municipios y 2 500 veredas. Según la Undoc, después del abandono de las armas por parte de las Farc, las disidencias de este movimiento —estructuras bajo el control del ELN, los Rastrojos, Los Pelusos—, son ahora responsables del narcotráfico exacerbado y la deforestación, volviendo humo la esperanza de una paz cierta y duradera. (Cantillo, 2020).

Desde la firma del Acuerdo de Paz (julio de 2016) hasta julio de 2020, han sido asesinadas 971 líderes y lideresas en las distintas regiones del país, entre las que se encuentran reclamantes de tierras, dirigentes indígenas, líderes ambientales, ex combatientes. El Cauca y Nariño están dentro de los departamentos que más víctimas han puesto en esta sangría. Muchos han muerto por la acción de fuerzas irregulares ligadas

al narcotráfico. A pesar de que el gobierno se desliga de esos asesinatos, hace muy poco por garantizarle la vida a los habitantes de la región. Al contrario, miembros del Ejército Nacional se han visto envueltos en algunos de esos asesinatos. Desde la posesión del presidente Duque, 573 líderes y lideresas han sido asesinados (Indepaz, 2020).

Mientras las organizaciones narcotraficantes colombianas exhiben una contundente eficacia en su capacidad de conquistar nuevos y promisorios mercados internacionales, el gobierno colombiano se dedica a combatir los cultivos de uso ilícito a punta de tiros y glifosato, como la solución mágica para acabar con el narcotráfico, en territorios abandonados a su suerte.

Esta visión de la guerra contra las drogas, ha demostrado su absoluto fracaso; otra podría ser ayudar a resolver la falta de una estructura productiva y de ingresos para la población. Cambiar esa guerra por la instalación y desarrollo paulatino de una política industrial farmacéutica, sobre la base de la producción de marihuana y hoja de coca —donde hay ventajas comparativas—, y que ya se hace en diversas partes del mundo, incluso en Colombia, con la marihuana de uso médico y farmacéutico, que tiene dificultades debido a las restricciones que el propio gobierno le impone a su desarrollo («Riesgo de que se disipe...», Portafolio, 2020).

En Estados Unidos, bajo cuyo mandato aniquilamos aquí la marihuana de la Sierra Nevada de Santa Marta, el díscolo personaje que es Mike Tyson se ha vuelto un ciudadano ejemplar y tiene una aureola de empresario exitoso cultivando y comercializando marihuana. Tyson Ranch es su granja de 40 hectáreas ubicada en el desierto de Mojave, a unos 110 kilómetros al norte

de Los Ángeles y a un paso de la base de Edwards Air Force. Tyson Ranch utiliza 20 hectáreas para el cultivo de marihuana y 20 para desarrollar nuevas cepas («Tyson Ranch...» Fortune 2018).

En la unión americana, 33 estados legalizaron la marihuana para uso médico y científico; en 14, su uso recreativo es completamente legal y 18 estados están en lista de espera para flexibilizar el uso del cannabis (Wallace, 2020). En la nación del norte la floreciente industria de la marihuana, que cotiza en bolsa, es un gran contribuyente al fisco. Nosotros nos quedamos con la guerra. El conflicto en el Norte del Cauca obedece a la ilegalidad de la agricultura del cannabis, a su siembra y su comercialización.

Mientras el país continúe con su obediencia ciega al obtuso y deshonesto mandato norteamericano de la guerra contra las drogas y de los organismos internacionales bajo su control como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Jife), nos quedaremos con la guerra y no alcanzaremos ni consolidaremos nunca la necesaria paz con una verdadera justicia social a la que tienen derecho los habitantes del pacífico colombiano y de toda Colombia. La pobreza y la marginalidad es el primer incentivo para el narcotráfico, el primer incentivo para la ordalía de violencia, de masacres, en las que las primeras víctimas son los jóvenes, situación a la que asiste el país impávido.

Recientemente un grupo de parlamentarios presentó un proyecto de ley sobre la regulación de la marihuana que va en el sentido correcto, pero es incompleto, pues no aborda el problema de la principal industria criminal: la siembra, comercialización y distribución de cocaína. Se requiere legalizar la cocaína, fuente de

la disolución de la nación. La sombra de dineros sucios arroja mantos de duda sobre la transparencia de la financiación de la campaña del actual presidente. La reciente detención del expresidente Álvaro Uribe, en el fondo, tiene que ver con esa actividad ilegal, que ha servido para envilecer la democracia, activar sectores productivos, organizar grupos paramilitares de cualquier signo, agredir países como al Ecuador, servir de puente para hacerle el favor a Estados Unidos de agredir a Venezuela. Los males causados por la prohibición son más dañinos que los causados por el consumo. El dinero narco corrompió a la sociedad hasta el tuétano y tiene al país al borde de la inviabilidad. La prohibición solo trae muerte y degradación.

Un tipo de renta básica universal e incondicional para cada uno de los habitantes del pacífico colombiano es vital para intentar desligar la población de la influencia narco, que en gran parte de la región es su única fuente de empleo, al unísono de una acción decida del Estado, una especie de «Plan Marshall», en todos los frentes, por fuera de las políticas de austeridad del actual gobierno. Sus habitantes no pueden esperar que las cuentas le cuadren al gobierno colombiano para complacer a las calificadoras de riesgo y a los organismos internacionales. En el mal está el remedio: legalizar e industrializar una actividad que hoy es fuente del más serio quebranto de la República.

La renta básica universal permanente e incondicional, en las condiciones de Colombia⁴ se constituye en

4. La actual política económica del gobierno nacional basada en

un verdadero programa político de mediano y largo plazo para las fuerzas progresistas del país, pues para su implementación se requiere cambiar el sistema tributario actual por uno que obligue a pagar impuestos a las grandes empresas, a las grandes fortunas, a las empresas del sector minero energético, al sector financiero, beneficiario hoy de grandes gabelas tributarias concedidas a placer a estos sectores en aras de una competitividad dañina e imposible en el marco del sistema global; implica la concreción de una reforma agraria integral, tal y como está pactada en el punto uno del Acuerdo de Paz, que le permita a los sectores productivos del campo una vigorosa producción agrícola sobre la base del aprovechamiento racional de la tierra fértil en condiciones de rentabilidad adecuadas, con una agricultura de base nacional que garantice la seguridad alimentaria y contenga al campesinado en sus lugares; significa alcanzar una paz estable y duradera legalizando las drogas ilegales que hoy llenan de violencia y atraso las regiones periféricas del país, permitiendo que contribuyan al fisco, propiciando el desarrollo de clústeres farmacéuticos que generen empleo y prosperidad.

La aplicación de la renta básica universal permite la realización de una sociedad empática que realizaría los ideales de la revolución francesa de igualdad,

las políticas de austeridad está lejos de propiciar condiciones para la aplicación de una política de renta básica. El marco fiscal de mediano plazo para el año 2020 y siguientes establece el nivel de gasto público en un 19 % del PIB, con lo cual la intervención del Estado en las regiones periféricas será nula, propiciando que las condiciones de pobreza y miseria de sus gentes permanezcan inalterables y presas de la economía de la droga en su condición de ilegalidad.

fraternidad y libertad, bases de un capitalismo progresista que permitiría concretar en Colombia los portentosos avances de la humanidad en una sociedad global, donde la escases dejaría de ser el pan de cada día para millones de personas, y convertiría al país en el ideal de una sociedad en la que pasaríamos de un reino de necesidades a un reinado de abundancia. «Dé cada cual según su capacidad a cada cual según su necesidad». Las condiciones científicas, tecnológicas y de productividad están dadas para ello.

Referencias

- Alcaldía de Caldas (2020). Plan de Desarrollo Municipal, 2020-2023: «Para recuperar la confianza y la esperanza». https://www.caldasantioquia.gov.co/pd/images/documentos/PLAN_DESARROLLO_CALDAS_2020_2023.pdf
- Alconada, H. (2020). (29 de marzo de 2020). Fran Snowden: «Las epidemias son como mirarse al espejo de la humanidad y puedo decir que no todo es bello». La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/frank-snowden-las-epidemias-son-como-mirarse-al-espejo-de-la-humanidad-y-puedo-decir-que-no-todo-es-bello-nid2348455>
- Alconada, H. (27 de junio de 2020). Peter Frankopan: «Las decisiones que se tomen en China le darán forma al mundo del siglo XXI». La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/peter-frankopan-las-decisiones-se-toman-china-nid2387027>
- Ayala-García, J. (2017). Movilidad sigue siendo el mayor productor de cocaína del mundo social. En *Estudios sociales del pacífico colombiano*, (pp.103-139). Bogotá: Banco de la Republica.
- Cantillo, J. (7 de junio de 2020). Preocupación en Colombia: las disidencias de las Farc duplicaron sus miembros armados en el último año. Infobae. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/06/07/preocupacion-en-colombia-las-disidencias-de-las-farc-duplicaron-sus-miembros-armados-en-el-ultimo-ano/>

- «Colombia, entre los 15 países más afectados por la pandemia». (28 de julio de 2020). Portafolio. <https://www.portafolio.co/economia/colombia-entre-los-15-paises-mas-afectados-por-la-pandemia-543130>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2019). Panorama social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago 2019.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). (16 de enero de 2018). DNP Conpes 3915. Lineamientos de política y estrategias para el desarrollo Regional sostenible del Macizo Colombiano. <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/conpes/12-Conpes%20No.%203915-2018.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Pacto por la región pacífico. En Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- «Estratos bajos sienten con más rigor los efectos del covid-19». (13 de agosto de 2020). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/salud/impacto-de-la-covid-19-en-los-estratos-de-bogota-los-mas-bajos-son-los-que-mas-sufren-528738>
- Galvis, L. (Ed). (2017). Introducción. En Estudios sociales del pacífico colombiano, Bogotá: Colección Banco de la Republica.
- Indepaz (15 de julio de 2020). Informe sobre asesinatos de líderes sociales. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/3.-Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz-2.pdf>
- «Guerra y coca: la maldición del edén chocono». (s. f.). Especial de El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/reportajes/guerra-bandas-criminales-y-coca-en-choco>
- Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia, 2019. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci).
- Leandro, D. (25 de julio de 2020). Es posible una guerra con China en 2021.
- «Los cinco del cañaduzal: detalles de la masacre que enluta a Cali». (15 de agosto de 2020). *Semana*, pp. 42 y 43. <https://www.semana.com/nacion/articulo/masacre-en-cali-detalles-del-asesinato-de-cinco-jovenes--noticias-colombia-hoy/694571/>

- Molano, A. (17 de agosto de 2020). *La muerte sin freno en el alto Baudó*. El Espectador. <https://www.elespectador.com/opinion/la-muerte-sin-freno-en-el-alto-baudó/>
- «Nueva masacre en el suroeste de Colombia deja ocho muertos». (16 de agosto de 2020). DW.com. <https://www.dw.com/es/nueva-masacre-en-el-suroeste-de-colombia-deja-ocho-muertos/a-54587932>
- Dario, L. (25 de julio de 2020). «Es posible una guerra con China en 2021». *Perfil*, Buenos Aires. <https://www.perfil.com/noticias/coronavirus/es-posible-una-guerra-con-china-en-2021.phtml>
- Perilla, J. (24 de mayo de 2019). ¿De dónde salen las balas? La pregunta que se hacen los habitantes de Samaniego, Nariño. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/de-donde-salen-las-balas-la-pregunta-que-se-hacen-los-habitantes-de-samaniego-narino/>
- «Preocupación en Cali Preocupación en Cali: este año se han cometido 574 homicidios». (3 de agosto de 2020). *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/homicidios-en-cali-preocupa-alta-tasa-de-crimenes/691419>
- Riculli, D., Bonnet, J. Pérez, G., Haddad, A., Perobelli, F. (junio de 2020). *Diferencias regionales en el impacto económico del aislamiento preventivo por el Covi-19: estudio de caso para Colombia*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana. Banco de la Republica N.º 290, Bogotá.
- Scheidel, W. (2018). *El gran nivelador. Violencia e historia de la desigualdad desde la Edad Media hasta el siglo xxi*, Barcelona: Crítica.
- Sebastián Pilo (5 de abril de 2020). *Siete problemas del mundo que ahora podemos ver*. Buenos Aires: Perfil.
- «Tyson Ranch: así es el resort de marihuana de Mike Tyson». (15 de mayo de 2018). *Fortune en español*. <https://www.fortuneenespanol.com/leadership/tyson-ranch-asi-es-el-resort-de-marihuana-de-mike-tyson/>
- Turkewitz, J., y Villamil, S. (11 de julio de 2020). La pandemia amenaza con ampliar la desigualdad en América Latina. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/07/11/espanol/america-latina/desigualdad-coronavirus-america-latina-colombia.html>
- United Nations Office on Drugs and Crime (Undoc). (2019). *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*

en Colombia. <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>

Viloria, J. (Ed.). (2008). *Economías del pacífico colombiano*. Colección de Economía Regional. Bogotá: Banco de la Republica.

Wallace, A. (9 de enero de 2010). *2020 podría ser un año decisivo para la industria del cannabis*. CNN en español. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/01/09/2020-podria-ser-un-ano-decisivo-para-la-industria-del-cnnabis/>

PROYECTOS LEGISLATIVOS

Proyecto de Ley «Renta básica de emergencia»

Senador Iván Marulanda Vélez

Bogotá D.C, 20 de julio del 2020

Señor
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario general
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley «por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 518 de 2020 “por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica” y se decreta el pago de la renta básica de emergencia».

Señor secretario:

Mediante la presente, los congresistas abajo firmantes nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley «por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 518 de 2020 ‘por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica» y se decreta el pago de la renta básica de emergencia».

PROYECTO DE LEY N.º _____ DE 2020

Por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 518 de 2020 «por el cual se crea el programa ingreso solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica» y se decreta el pago de la renta básica de emergencia.

El Congreso de la República de Colombia**DECRETA:**

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar y adicionar el Decreto Legislativo 518 de 2020, «Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», con la finalidad de ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias de este programa, así como de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y Jóvenes en Acción, hasta alcanzar una renta básica de emergencia de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid19.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Programa Ingreso Solidario. Créase el Programa de Ingreso Solidario bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA por un periodo de cinco (5) meses. Estas transferencias monetarias no condicionadas, junto con

las transferencias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas - iva constituirán una renta básica de emergencia por cinco (5) meses.

Las personas que son beneficiarias de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - iva seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas. Los hogares a los que pertenecen estos beneficiarios recibirán las transferencias dispuestas, a las cuales se deberá sumar la diferencia entre el monto mensual establecido en el artículo 9 del presente Decreto Legislativo y el monto total mensual de estas transferencias durante el periodo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Legislativo. En cualquier caso, el monto total de las transferencias recibidas por cada hogar durante este periodo deberá ser igual al monto establecido en el artículo 9 del presente Decreto Legislativo.

El Departamento Nacional de Planeación - DNP determinará mediante acto administrativo el listado de las personas beneficiarias del Programa de Ingreso Solidario acorde con las definiciones de pobreza y vulnerabilidad establecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - Dane y el Departamento Nacional de Planeación - DNP. Para tal efecto, el Dane tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el SISBÉN, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de éste, para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este sistema, aunque no hayan sido publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad.

En todo caso, el Departamento Nacional Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario.

Además, este Departamento Administrativo estará facultado para entregar o compartir dicha información a las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas de que trata el Decreto Legislativo 518 de 2020.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento de Prosperidad Social tomarán como la única fuente cierta de información de personas beneficiarias del Programa de Ingreso Solidario aquella que para el efecto haya enviado el Departamento Nacional de Planeación a la que se refiere los incisos anteriores.

Con base en esto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerán los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas.

Parágrafo 1. Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, deberán informarlo al DNP dentro del mes siguiente al recibo de los recursos, por medio del canal que esta entidad habilite. Si no lo informan, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en sanción pecuniaria de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Los recursos provenientes de estas sanciones estarán destinados a incrementar el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa, salvo que se compruebe complicidad de los funcionarios para el otorgamiento de la renta a beneficiarios que no cumplan con los requisitos.

El Gobierno nacional determinará, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la entidad que será la encargada de adelantar los procesos sancionatorios e imponer las sanciones a que haya lugar.

El DNP, también dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, habilitará un canal para que las personas puedan informar de forma expedita el haber recibido giros del Programa de Ingreso Solidario sin el cumplimiento de los requisitos legales. De igual manera, en el mismo tiempo, determinará el procedimiento a seguir para la devolución de dichos recursos.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público po-

drá hacer uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes para atender los giros del Programa de Ingreso Solidario, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción durante el periodo establecido en el artículo 8 del presente Decreto Legislativo y hasta tanto se agote el proceso de la adición presupuestal del FOME. Una vez aprobada la adición presupuestal correspondiente, se harán los ajustes pertinentes a que haya lugar.

Parágrafo 3. El total de hogares cubiertos por los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario será de hasta 9 millones durante el periodo de cinco (5) meses contemplado en el presente decreto legislativo.

ARTÍCULO 3. *Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:*

Artículo 8. Periodicidad de las transferencias. Las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia se harán de manera mensual, por un periodo de cinco (5) meses, contados a partir del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo 1. Lo anterior sin perjuicio de que la medida aquí dispuesta pueda extenderse en el tiempo, de acuerdo con la necesidad en que incurra la población beneficiada de acuerdo con las características de la crisis sanitaria desatada.

ARTÍCULO 4. *Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:*

Artículo 9. Monto de las transferencias. El monto mensual de las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia será variable, así: corresponderá a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) durante los tres primeros meses y al 50 % de un SMLMV el cuarto y quinto mes.

ARTÍCULO 5. *Adiciónese el siguiente artículo nuevo al Decreto Legislativo 518 de 2020:*

Artículo 10. Sanciones a entidades financieras. Serán sancionadas por la Superintendencia Financiera de Colombia las entidades financieras que en el marco de las transferencias monetarias constitutivas de la renta básica de emergencia incumplan las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 del presente Decreto Legislativo.

ARTÍCULO 6. *Vigencia. La presente ley rige a partir de la*

fecha de su publicación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) Antecedentes

Desde el pasado mes de abril, cuando la pandemia apenas estaba llegando a Colombia y se había decretado recientemente el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población, desde varios sectores del Congreso de la República hicimos un llamado para que el Gobierno nacional acompañara las medidas restrictivas de la libertad y la movilidad con una renta básica de emergencia que les permitiera a los colombianos más pobres pasar los días de aislamiento sin hambre.

Si bien inicialmente el Gobierno nacional mostró interés en la propuesta de varios senadores, estas negociaciones, que se tomaron varias semanas, no llegaron a ningún acuerdo y los meses de aislamiento transcurrieron sin el establecimiento de una renta básica de emergencia, mientras millones de colombianos sufrían las nefastas consecuencias económicas de la pandemia y pasaban hambre.

Ante la falta de interés del Gobierno nacional, y actuando con base en las facultades que el artículo 215 le confiere al Congreso de la República para modificar, adicionar y derogar decretos legislativos expedidos en el marco de la Emergencia Económica, el pasado 27 de mayo, 53 senadores de la República presentamos un proyecto de ley que buscaba establecer una renta básica de emergencia por un monto de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) para nueve (9) millones de hogares, por un periodo de (3) meses, con el objetivo de garantizarles a los colombianos una vida digna durante los meses más difíciles de la crisis derivada de la pandemia de Covid19.

A pesar de la buena disposición de los senadores de la Comisión Tercera de Senado, donde el proyecto fue repartido a principios de junio, por tiempos resultó imposible aprobar en primer debate el proyecto de ley de renta básica de emergencia. Esto, lamentablemente, significó para millones de colombianos otros meses de dificultad económica.

En dicho proyecto, además de buscar garantizar una renta bá-

sica para los hogares más pobres y vulnerables, se contemplaba la transferencia de un alivio económico equivalente para los trabajadores de micronegocios y profesionales independientes, con el objetivo primordial de proteger empleos. Sin embargo, con el paso de los meses y la inacción estatal, la población de estos empleos estructurados se fue abajo y pasó a hacer parte de los hogares más pobres y vulnerables del país, por lo que esta nueva propuesta solo contempla transferencias a dichos hogares y no a micronegocios.

Si bien desde abril se han ido reactivando los distintos sectores de la economía, ésta todavía camina a media marcha. Así mismo, las familias más pobres y vulnerables son quienes más han sufrido las consecuencias de la crisis, que además cada día parece más larga. En ese sentido, los senadores abajo firmantes presentamos nuevamente un proyecto de ley que pretende que el Estado le garantice hasta a 9 millones de colombianos una vida digna, a través del pago de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por 3 meses, y el 50 % de un SMLMV por otros dos meses.

Esta nueva propuesta contempla un periodo de cinco (5) meses, pues además de garantizarles a los hogares colombianos más pobres y vulnerables una vida digna, también pretende ayudar en la reactivación económica del país, inyectando recursos a la economía con el objetivo de aumentar así el consumo interno.

II) Introducción y objeto del proyecto de ley

La presente iniciativa tiene como finalidad que el Estado colombiano sea el garante de los derechos de los colombianos a la salud y la vida digna durante la pandemia de Covid19. Para ello, se pretende modificar el Decreto 518 de 2020, con el objetivo de ampliar la cobertura y aumentar el monto de las transferencias del programa Ingreso Solidario, así como de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y Jóvenes en Acción, hasta alcanzar una renta básica de emergencia de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid19.

La pandemia de Covid19 ha removido los cimientos mismos

sobre los cuales hemos construido nuestra nación y nos ha puesto a prueba como sociedad. Nunca antes la humanidad se había enfrentado a una crisis de estas dimensiones. Por ello, resulta urgente que el Estado colombiano actúe con agilidad y eficacia, pues de lo contrario cuando la fase aguda de esta crisis pase, nos vamos a encontrar con una economía destruida, una sociedad golpeada y un Estado extremadamente débil. La historia de Colombia nos ha puesto de presente que, si el Estado no hace presencia en el territorio, el monopolio de la fuerza —y con el el del dominio— se rompe y termina siendo ejercido por grupos al margen de la ley. Es entonces fundamental en este momento que el Estado colombiano haga presencia y actúe como garante de la vida digna de los colombianos y el mantenimiento del aparato económico que con tanto esfuerzo hemos construido como nación.

Para ello, la propuesta central consiste en ampliar a la totalidad de hogares pobres y vulnerables del país las transferencias monetarias actuales, de manera que durante cinco (5) meses, su monto aumente de la siguiente manera: los primeros tres (3) meses hasta un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) y el cuarto y quinto mes hasta 50 % de un (1) SMLMV.

Es claro, por otra parte, que estas medidas tienen un enorme costo. Sin embargo, consideramos que corresponden al daño enorme que han sufrido las familias y la economía, así como al riesgo de que ese daño sea aún mayor y hasta irreparable. Son urgentes y su materialización es inaplazable, por lo que es indispensable diferenciar las fuentes de financiación inmediata que permitirán ponerlas en marcha y las fuentes de mediano plazo que las irían sustituyendo a medida que vayan ingresando.

Si bien la financiación inmediata se haría primordialmente a través de un préstamo del Banco de la República, además de los créditos internacionales que ya empiezan a llegar al país, es de gran importancia reformar el sistema tributario para que sea más progresivo, eficiente y equitativo, de acuerdo con el artículo 363 de la Constitución Política, además de suspender los beneficios y exenciones que permean hoy el sistema tributario colombiano. También se requiere reducir los gastos de funcionamiento que no sean indispensables, reasignar gastos del presupuesto nacional de proyectos aplazables y los cancelados como conse-

cuencia de la emergencia y refinanciar la deuda pública.

En ese sentido, tal como lo anunciamos desde meses atrás, estamos presentando un proyecto de reforma tributaria estructural que le permita a Colombia financiar las medidas adoptadas para mitigar las consecuencias negativas de la crisis. La columna vertebral de esta reforma está estructurada alrededor de: i) un impuesto progresivo al patrimonio de las personas naturales para patrimonios líquidos a partir de \$3.000 millones, ii) un impuesto progresivo al patrimonio para personas jurídicas a partir de \$43.000 millones, iii) un impuesto progresivo a los dividendos con tarifas mayores a las actuales para los dividendos superiores a \$25 millones, iv) un impuesto progresivo a las herencias con tarifas entre el 10 % y el 25 % para herencias superiores a \$500.000.000 y v) la eliminación de los beneficios aprobados en la Ley 2010 del 2019 y la limitación a las rentas exentas, a los descuentos tributarios y a las deducciones especiales.

III) Justificación

A) Justificación económica

A la fecha, después de cuatro meses de iniciada la emergencia sanitaria, Colombia vive hoy su peor crisis económica de su historia. La tasa de desempleo del mes de mayo aumentó en 11 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado y se ubicó en un 21,4 %, ¹ la más alta de los últimos 20 años. Sin embargo, si se incluyen los 4,9 millones de trabajadores colombianos que abandonaron el mercado laboral, la tasa de desempleo se ubicaría por encima del 30 %. Según un reciente estudio de la Universidad de los Andes, ² la actual crisis económica podría resultar en un aumento de la pobreza de 15 puntos porcentuales adicionales, incrementando así el número de personas pobres en 7,3 millones y en un aumento de la desigualdad del 0,509 a 0,574 en el coeficiente de Gini. Esta situación equivaldría a un retroceso de 20 años en la lucha contra la pobreza y la desigual-

1. Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares Mercado Laboral, mayo del 2020, Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_may_20.pdf

2. Nota Macroeconómica N.º 20. Efectos en pobreza y desigualdad del Covid19 en Colombia: un retroceso de dos décadas. 18 de mayo del 2020. https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2020.pdf

dad. Por su parte, la CEPAL, en sus últimas proyecciones estima que la pobreza extrema en el país en el 2020 podría aumentar entre 1 y 2,4 puntos porcentuales y la pobreza entre 1,4 y 3,5 puntos porcentuales en comparación con el 2019. Asimismo, proyecta un incremento de la desigualdad medida por el índice de GINI entre un 1,5 y un 2,9 %.³

A nivel macroeconómico, si bien aún no se tienen los resultados del segundo trimestre, el PIB del primer trimestre de este año se redujo en un 2,4 % frente al último trimestre del 2019, aun cuando las medidas de confinamiento obligatorio solo afectaron los últimos quince días de este trimestre.⁴ De igual modo, las exportaciones en abril se redujeron en un 40,3 %⁵ y la inflación en mayo disminuyó en 0,38 %⁶ frente al respectivo mes del año pasado. Cómo lo indica la siguiente tabla, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, de la OCDE, de la CEPAL, del Banco de la República y de Fedesarrollo, se espera que el PIB del país este año se contraiga entre un 2 % y un 7,9 %.

Tabla 1

Proyecciones de crecimiento para el año 2020

FMI	CEPAL	OCDE	Banco de la República	Fedesarrollo
-2,4 %	-2,6 %	-7,9 %	Entre -2 % y -7 %	-5 %

Fuente: FMI, CEPAL, OCDE, Banco de la República y Fedesarrollo.

Así, todos estos indicadores revelan la magnitud de la crisis económica que estamos viviendo y el impacto que está teniendo en la población, en particular en los hogares más vulnerables.

Antes de la crisis, de los 22,3 millones de personas ocupadas había 12,2 millones de trabajadores informales en el país,

3. El desafío social en tiempos del Covid19. CEPAL, 12 de mayo del 2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

4. Boletín Técnico Producto Interno Bruto I trimestre 2020. Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_pib_ltrim20_produccion_y_gasto.pdf

5. Boletín Técnico Exportaciones. Mayo 2020, Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/exportaciones/bol_exp_may20.pdf

6. Boletín Técnico Índice Precios del Consumidor. Junio 2020, Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_jun20.pdf

equivalentes al 54,7 % de la población ocupada.⁷ Asimismo, el 27 % de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza monetaria (257 mil pesos)⁸ y el 67 % de los hogares eran pobres o vulnerables con ingresos por persona inferiores a 609 mil pesos mensuales. Situación que, como ya se mencionó, se ha deteriorado sustancialmente desde el inicio de la crisis. En efecto, según un estudio de la Universidad de los Andes, en Colombia hay actualmente 9 millones de trabajadores en actividades vulnerables a la crisis. De estos, 6 millones están en actividades informales.⁹ Según otro estudio de la misma universidad, dependiendo del número de meses que se prolongue el confinamiento se podrían perder entre 8,2 y 10,5 millones de empleos en total.¹⁰

Si bien, como se muestra en la tabla siguiente, el Gobierno nacional ha reforzado los programas de transferencias monetarias, aumentando el monto de las transferencias para los hogares que ya eran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor; adelantando el programa de devolución del IVA; y creando el programa de Ingreso Solidario para los hogares pobres y vulnerables que no se encontraban cubiertos por los otros programas; los montos transferidos y la cobertura son insuficientes para compensar el impacto negativo sobre los ingresos que han tenido las medidas de confinamiento sobre estos hogares. En efecto, según un estudio publicado por la facultad de Economía de la Universidad Nacional, si se considera la pérdida de ingreso de actividades en el sector informal, la pobreza se duplicaría en las 13 principales ciudades, alcanzando el

7. Boletín Técnico, *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Diciembre 2019-febrero 2020, Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf

8. Boletín Técnico, *Pobreza Multidimensional en Colombia 2018*. Mayo 2019, Dane. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

9. Nota Macroeconómica N.º 11. *La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de Covid19*, 1 de abril del 2020, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

10. Nota Macroeconómica N.º 17. *Sobre la relajación de las medidas de confinamiento*. 24 de abril del 2020. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2017.pdf

35 %. En un escenario más pesimista, la pobreza podría llegar al 50 %, lo que implicaría un retroceso de 20 años.¹¹

Además, vale la pena resaltar que los montos establecidos por el Gobierno nacional se encuentran por debajo de la línea de pobreza monetaria. En efecto, mientras que la línea de pobreza por persona es de 257 mil pesos, las transferencias por hogar varían entre 80.000 mil pesos y 350.000 mil pesos. Teniendo en cuenta que en Colombia cada hogar tiene en promedio 3,3 personas, incluso la transferencia actual del Gobierno nacional por el monto más alto (del programa Jóvenes en Acción) está muy por debajo de la línea de pobreza una vez se divide el total de la transferencia por el número de personas por hogar.

Ante este panorama, consideramos vital garantizar la supervivencia de los hogares más vulnerables durante el tiempo que dure la crisis a través de una Renta Básica de Emergencia por un periodo inicial de cinco meses. De esta manera esperamos, por un lado, garantizar las necesidades básicas de los hogares pobres y vulnerables durante el tiempo que duren las interrupciones a las actividades económicas y, por otro lado, mitigar el impacto sobre la actividad económica a través de un estímulo a la demanda que, además, le permitiría a la economía mantener su tejido empresarial y acelerar la recuperación económica.

Teniendo en cuenta que, según el Dane, la línea de pobreza monetaria por persona es de 257.433¹² pesos mensuales y que en promedio cada hogar está compuesto por 3,3 personas, un ingreso de un salario mínimo por hogar les permitiría a estos hogares mantenerse justo por encima de la pobreza durante el periodo que dure la crisis.

11. *Un piso de protección social para preservar la vida: informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de Covid19*. Investigaciones y Productos CID N.º 35, Sergio Chaparro y Roberto Sánchez, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. <http://fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/investigacionesCID/documentos-CID-35.pdf>

12. Ver: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

Tabla 2*Transferencias monetarias del Gobierno nacional para atender la emergencia.*

Medidas	Monto de la transferencia	Cobertura		Costo de 1 giro (Miles de millones)	Costo de 5 giros (Miles de millones)
		Personas	Hogares		
Ingreso Solidario	\$160.000	9.600.000	3.000.000	\$487	\$1.461
Familias en Acción	\$145.000	8.531.955	2.666.236	\$401	\$1.203
Jóvenes en Acción	\$350.000	274.342	85.732	\$99	\$297
Colombia Mayor	\$80.000	1.747.500	546.094	\$140	\$420
Devolución del IVA	\$75.000	3.200.000	1.000.000	\$80	\$240
TOTAL		20.153.797	6.298.062	\$1207	\$6.035

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con este programa se busca beneficiar a cerca de 9 millones de hogares pobres y vulnerables, equivalentes a aproximadamente 30 millones de colombianos, es decir más del 60 % de la población del país. Los hogares pobres y vulnerables ya se encuentran identificados por el Departamento Nacional de Planeación a través de los programas de transferencias monetarias ya existentes.

El costo fiscal de este programa se estima en 6,3 billones de pesos al mes en promedio, es decir 31 billones de pesos por un periodo de cinco meses, equivalentes al 3 % del PIB. Teniendo en cuenta que el costo actual de las transferencias monetarias vigentes (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Devolución del IVA e Ingreso Solidario) durante cinco meses es de cerca de 5 billones de pesos, el costo neto del programa sería de alrededor de 26 billones de pesos o 2,5 % del PIB.

Es claro que estas medidas tienen enorme costo. Sin embargo, corresponden al daño enorme que han sufrido las familias y la economía, así como al riesgo de que ese daño sea aún mayor y hasta irreparable si no se actúa con determinación y a tiempo. Por lo mismo son urgentes y su materialización es inaplazable. Por ello, es indispensable diferenciar las fuentes de financiación inmediata que permitirán ponerlas en marcha y las fuentes de mediano plazo que las irían sustituyendo a medida que vayan ingresando.

La financiación inmediata de la renta básica se haría primordialmente a través de créditos. Con el fin de garantizar la

disponibilidad de recursos lo antes posible, el Gobierno nacional podría solicitar un préstamo directo al Banco de la República, amparado en el artículo 373 de la Constitución. Este crédito se iría pagando a medida que otras fuentes de financiamiento de corto plazo se hagan disponibles. Entre ellas, la refinanciación de la deuda y la emisión de nueva deuda. Como se demostró con la emisión de 2.500 millones de dólares de títulos de deuda en el mes de mayo (equivalentes a la mitad del costo total de la Renta Básica de Emergencia), Colombia cuenta con un amplio acceso a los mercados de deuda internacionales. Es más, si se compara con otros países de la región y de la OCDE, el nivel de endeudamiento del país como porcentaje del PIB es moderado.¹³ Esta medida podría acompañarse de un refinanciamiento de la deuda existente, con el fin de aliviar el peso que ocupa el pago de principal y de los intereses de la deuda en el Presupuesto General de la Nación (PGN). En efecto, para el año 2020, con 53,6 billones de pesos equivalentes al 20 % del presupuesto, la deuda pública es el principal rubro de gasto del PGN.¹⁴ Si se refinancia algo menos de la mitad de estos pagos con créditos frescos, se liberarían cuantías del PGN suficientes para cubrir de inmediato el programa de renta básica. Finalmente, es inaplazable reducir gastos de funcionamiento que no sean indispensables y reasignar gastos del presupuesto nacional en proyectos de inversión que sean postergables o que ya hayan sido cancelados como consecuencia de la emergencia.

Para el financiamiento de mediano y largo plazo del programa de renta básica y en general para el financiamiento de un Estado que tenga capacidad de responder con solvencia en Colombia por sus responsabilidades públicas, atender a la seguridad de la población, a la unidad de la nación y a promover el desarrollo económico, social y ambiental del país, presentamos a consideración del Congreso un proyecto de Reforma Tributaria

13. Según el Fondo Monetario Internacional, el endeudamiento promedio como porcentaje del PIB de las economías de ingresos medios y emergentes es del 61,97 %; el de las economías de ingresos medios y emergentes de América Latina es del 77,9 % y el de los países avanzados es del 122,38 %. En contraste, el de Colombia es del 57,7 %. https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC

14. Portal de Transparencia Económica. <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Infografia>

en línea con el mandato Constitucional de que el sistema tributario tiene que ser progresivo, equitativo y eficiente.

La columna vertebral de esta reforma está estructurada alrededor de: i) un impuesto progresivo al patrimonio de las personas naturales para patrimonios líquidos a partir de \$3.000, ii) un impuesto progresivo al patrimonio para personas jurídicas a partir de \$43.000 millones, iii) un impuesto progresivo a los dividendos con tarifas mayores a las actuales para los dividendos superiores a \$25.000.000, iv) un impuesto progresivo a las herencias con tarifas entre el 10 % y el 25 % para herencias superiores a \$500.000.000 y v) la eliminación de los beneficios aprobados en la Ley 2010 del 2019 y la limitación a las rentas exentas, a los descuentos tributarios y a las deducciones especiales.

Es importante resaltar que los ingresos fiscales del Gobierno nacional como porcentaje del PIB se encuentran por debajo del promedio de la OCDE y de América Latina. Mientras que los ingresos fiscales del Gobierno nacional equivalieron al 14,2 % del PIB colombiano en el 2018, el promedio de la OCDE es del 20,4 %.¹⁵ Así, es claro que el Gobierno colombiano cuenta con el espacio suficiente para ampliar su recaudo y así financiar medidas como las aquí propuesta.

Reconocemos el costo y el riesgo de aumentar el gasto público y el monto de la deuda del Gobierno colombiano en circunstancias normales. Sin embargo, estas no son circunstancias normales y el costo social y económico para el país de no atender las necesidades de la población y de no invertir en la reactivación económica sería aún mayor en el futuro. Si la recuperación económica después de la emergencia de la pandemia es rápida, la proporción de la deuda pública respecto al PIB irá disminuyendo también con rapidez y el déficit fiscal de igual manera por el incremento de los recaudos, consecuente con el crecimiento de la economía. Pero esto ocurre si en las condiciones actuales de recesión se inyecta liquidez para reanimar la economía con recursos frescos que el estado provea de fuentes de crédito internas (del Banco de la República, por ejemplo) o externas, para impedir así que el aparato productivo y el mercado desfallezcan. Pero si se sigue

15. *Global Revenue Statistics Database*. OCDE, 2020. <https://stats.oecd.org/>

profundizando el enfriamiento de la economía y la penuria de la población se extiende por la extinción de los ingresos de los hogares, de sus ahorros si es que los tenían y por tanto de su capacidad de consumo, la economía saldrá inane de la crisis del Covid19 y tomará décadas reactivar la economía, recuperar los empleos, crear nuevos y en consecuencia también, recuperar el fisco.

B) Justificación jurídica

El artículo 215 de la Constitución autoriza al Congreso de la República para adicionar, modificar o derogar los decretos que se hayan expedido en virtud de la Emergencia Económica, siempre que las modificaciones o adiciones que se hagan desde el legislativo guarden clara relación con las medidas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia. Por lo tanto, en este caso se encuentra facultado el Congreso para modificar las disposiciones contenidas en el Decreto 518 de 2020, expedido con fundamento en el artículo 215 superior, así como para adicionar nuevas medidas que tienen como objetivo que el Estado les garantice a los colombianos las condiciones económicas necesarias para llevar una vida digna durante la emergencia, así como proteger el derecho de los colombianos a la vida y a la salud, frente a las consecuencias nefastas de la pandemia por el Covid19.

Ahora bien, frente al derecho a una vida digna, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional ha reiterado en repetidas oportunidades que “El derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución —preámbulo y artículos 1, 2 y 11—, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia».¹⁶

En ese sentido, el presente proyecto de ley busca garantizar el derecho de los colombianos a la vida en condiciones dignas de existencia. Por tanto, es evidente que guarda una estrecha rela-

16. Corte Constitucional, Sentencia T-926 de 1999.

ción con las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para afrontar y superar la crisis desencadenada por la pandemia de Covid19. Por un lado, se pretende modificar y ampliar el programa de Ingreso Solidario, para convertirlo en el Programa de Renta Básica de Emergencia, y, por el otro, es claro que el objetivo de esta iniciativa no es otro que garantizar que los colombianos estén en condiciones de gozar de una vida digna durante los meses de la emergencia, por lo cual coincide con la intención del Gobierno nacional al expedir el Decreto 518 de 2020.

IV) Explicación del texto propuesto

Por las razones expuestas anteriormente, tal y como se estipula en el artículo primero, el presente proyecto de ley busca modificar el Decreto 518 del 2020 con el fin de ampliar la cobertura y aumentar el monto de las transferencias del programa Ingreso Solidario, así como de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y Jóvenes en Acción, hasta alcanzar una renta básica de emergencia de manera que el Estado garantice hasta a 9 millones de hogares una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia del Covid19.

El artículo 2 modifica el título del Decreto 518 del 2020 con el fin de incorporar los siguientes cambios al programa Ingreso Solidario: i) incluir todos los hogares pobres y vulnerables del país, y ii) establecer un periodo de transferencias de cinco (5) meses.

Así mismo, se precisa que los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA seguirán recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas a las cuales se deberá sumar la diferencia entre el monto total mensual de estas transferencias y monto mensual de la renta mínima de emergencia. De esta manera, se garantiza, por un lado, que el monto de la Renta Básica de Emergencia incorpore los montos que estos hogares ya están recibiendo y, por otro lado, que estos programas sigan vigentes una vez termine el programa de Renta Básica de Emergencia.

Adicionalmente, se modifica el párrafo primero del artículo con el fin de precisar que los funcionarios a cargo de la implementación del programa no serán responsables de equivo-

caciones en el desembolso de las transferencias a menos de que se compruebe que hubo complicidad por parte de los funcionarios para otorgar las transferencias de manera fraudulenta.

El artículo 3, por su parte, establece que las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia se harán de manera mensual, por un periodo de cinco (5) meses, sin perjuicio de que la medida pueda extenderse en el tiempo de acuerdo a las circunstancias.

Finalmente, el artículo 4 dispone que el monto mensual de las transferencias constitutivas de la renta básica de emergencia será variable, así: corresponderá a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) durante los tres primeros meses y al 50 % de un SMLMV el cuarto y quinto mes.

De las y los congresistas.

Iván Marulanda	Roosevelt Rodríguez
Senador	Senador
Iván Cepeda	Guillermo García Realpe
Senador	Senador
Temístocles Ortega	Criselda Lobo
Senador	Senador
Gustavo Bolívar	Antonio Sanguino
Senador	Senador
Roy Barreras	Rodrigo Lara
Senador	Senador
Alexánder López	Richard Aguilar
Senador	Senador
Luis Fernando Velasco	Wilson Arias
Senador	Senador
Angélica Lozano	Jorge Guevara
Senadora	Senador
Julián Gallo	Jorge Enrique Robledo
Senador	Senador
Germán Hoyos	Aída Avella
Senador	Senadora
Rodrigo Villalba	Edgar Enrique Palacio Mizrahi
Senador	Senador
Jorge Eduardo Londoño	Maritza Martínez
Senador	Senadora
Horacio José Serpa	Victoria Sandino
Senador	Senadora
Alberto Castilla	Andrés Cristo
Senador	Senador
Feliciano Valencia	Julián Bedoya

Senador	Senador
Iván Darío Agudelo	José Ritter López
Senador	Senador
Juan Luis Castro	Berner Zambrano
Senador	Senador
Iván Name	Sandra Ortiz
Senador	Senadora
Jaime Durán Barrera	José Aulo Polo
Senador	Senador
Armando Benedetti	Mario Castaño
Senador	Senador
John Besaile	Pablo Catatumbo
Senador	Senador
Israel Zúñiga	Edgar Díaz
Senadora	Senador
José Alfredo Gnecco	Wilmer Leal
Senador	Representante a la Cámara
Mauricio Gómez Amín	Katherine Miranda
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Abel David Jaramillo	Jairo Cala Suárez
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Jhon Jairo Hoyos	Ángela María Robledo Gómez
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Luis Alberto Alman	Carlos Alberto Carreño Marín
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
César Ortiz Zorro	Anatolio Hernández
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Juanita Goebertus	Fabián Díaz Plata
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
John Arley Murillo Benítez	Elizabeth Jay-Pan
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Jaime Rodríguez Contreras	Omar Restrepo
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Laura Fortich Sánchez	Carlos Ardila Espinosa
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara

Proyecto de Ley «Renta básica básica de emergencia»

*Representantes:
María José Pizarro Rodríguez,
León Fredy Muñoz Lopera,
Inti Raúl Asprilla y
senador Iván Cepeda Castro*

Bogotá D.C., 27 de abril de 2020

Doctor
Jorge Humberto Mantilla
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación de proyecto de ley “Por medio del cual se reconoce una renta básica de emergencia para las personas vulnerables con el fin satisfacer las necesidades básicas durante la Emergencia Sanitaria declarada en el país”

Respetado secretario general,

En nuestra calidad de congresistas y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente radicamos el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Proyecto de Ley N.º _____ de 2020**«Por medio del cual se reconoce una renta básica de emergencia para las personas vulnerables con el fin satisfacer las necesidades básicas durante la Emergencia Sanitaria declarada en el país».**

Artículo 1. Definición: La renta básica de emergencia es el derecho que tiene toda persona registrada en el SISBEN a percibir una compensación monetaria, que le permita contar con recursos para atender sus necesidades vitales en el marco de la emergencia sanitaria y en los tres meses siguientes a ésta.

Artículo 2º. Finalidades de la renta básica:

1. Reconocer a toda persona registrada en el SISBEN una Renta Básica de Emergencia.
2. Garantizar que durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada en el país y por tres meses más, se reconozca y pague la Renta Básica de Emergencia a los beneficiarios.
3. Mitigar las condiciones de pobreza existentes en el país y prevenir su aumento como consecuencia de la emergencia sanitaria declarada en el país.
4. Preservar y fortalecer el tejido social.
5. Aplicar criterios de equidad redistributiva para la población vulnerable en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el país y por tres meses más.

Artículo 3º. Principios. La Renta Básica se fundamenta en los principios de individualidad, universalidad, igualdad y participación.

1. Universalidad. La Renta Básica será reconocida y pagada a toda persona registrada en el SISBEN, sin discriminación alguna por razones de sexo, edad, origen racial o étnico, orientación sexual, política, religioso, por discapacidad o diferencia física.

2. Individualización. La Renta Básica será percibida a título individual e intransferible.

3. Igualdad. Toda persona vulnerable tiene derecho a estar registrada en el SISBEN.

4. Participación. La ciudadanía tendrá derecho a ejercer el control social y veeduría sobre el manejo de los recursos, el registro de la población vulnerable, reconocimiento y pago de la Renta Básica de Emergencia.

Artículo 4º. Sujeto del derecho a la Renta Básica de Emer-

gencia. Se considera como sujeto de derecho toda persona registrada en el SISBEN.

Artículo 5°. Administración de los recursos de la Renta Básica de Emergencia. Para el manejo y pago de la Renta Básica de Emergencia el Ministerio de Hacienda y Crédito Público creará una subcuenta en el Fondo de Mitigación Emergencias -FOME.

Artículo 6°. Monto de la Renta Básica de Emergencia. El monto mensual de la Renta Básica de Emergencia será de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (1 SMMLV).

Artículo 7°. Ejecución. La Renta Básica de Emergencia se hará mediante transferencia a la cuenta bancaria del beneficiario o corresponsal bancario, entre otras de redes electrónicas de pago, según lo defina el beneficiario.

Parágrafo. Los recursos girados por concepto de la Renta Básica de Emergencia están exentos de cualquier gravamen a los movimientos financieros.

Artículo 8°. Financiación de la Renta Básica de Emergencia. Los recursos para la Renta Básica de Emergencia provenirán de los traslados presupuestales autorizados en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el país, tales como los recursos no comprometidos por entidades del Estado, de las entidades descentralizadas nacionales, los excedentes financieros de las empresas de economía mixta y de las empresas comerciales del Estado, recursos provenientes de extinciones de dominio, reservas internacionales, regalías, excedentes de capital, recursos liberados de la deuda externa, reducción de salarios de altos funcionarios del estado, el recaudo de aportes a parafiscales de las personas que se encuentran empleadas y donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.

Parágrafo: En concordancia con los principios constitucionales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, los entes territoriales podrán transferir recursos a la subcuenta del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME con destinación específica a la financiación de la Renta Básica de Emergencia.

Artículo 9°. Vigilancia y control social de la Renta Básica de Emergencia. Los órganos de control del Estado diseñarán un mecanismo especial de control fiscal y administrativo para la

vigilancia y seguimiento de la subcuenta Renta Básica de Emergencia. La ciudadanía podrá ejercer control social y veeduría en el marco de las normas establecidas para tal efecto.

Artículo 10°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha y suspende durante su vigencia los programas de prosperidad social y compensación monetaria dispuestos por el Gobierno Nacional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 1° que «Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general». En su artículo 2° se señalan que «son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares».

La consecución de estos fines del Estado se encuentra en riesgo debido a la actual crisis global que vivimos por la pandemia del COVID19 declarada por la oms, razón por la cual es un imperativo del Estado atender los efectos directos que dicha situación tiene sobre la nación, la economía y su gente. En tal sentido y con el fin de atender los desafíos que emergen el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarando la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID - 19. En consonancia y concomitantemente las alcaldías y gobernaciones han decretado medidas tendientes a manejar en el ámbito territorial las consecuencias sobrevinientes y coadyuvar armónicamente a poner toda la capaci-

dad del Estado en función de la mitigación de los daños que está causando el virus en la salud, la convivencia, la economía y en el tejido social nacional y que hoy tiene en vilo a la humanidad.

Por otra parte, la Declaración de los Objetivos del Milenio de 8 de septiembre de 2000, la cual señala en su tercer compromiso «el desarrollo y erradicación de la pobreza» y compromete a todos los países firmantes a «no escatimar esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a las que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos», lo que implica que el gobierno como firmante y garante de su cumplimiento, deba hacer todo lo posible para que todas las personas tengan el «derecho al desarrollo y al abrigo de la necesidad».

Pese a esfuerzos realizados y las medidas tomadas en el marco de la emergencia sanitaria a la fecha los impactos sociales y económicos de las medidas sanitarias, como el aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena, cuyo objetivo es evitar la propagación del contagio, la población colombiana se ha visto seria y gravemente afectada, no solo en su quehacer diario sino en sus condiciones económicas, de trabajo y abastecimiento alimentario y de servicios esenciales, en una situación que agudiza las condiciones de vulnerabilidad social y económica a millones de hogares colombianos, en un panorama que eleva los ya críticos índices de pobreza monetaria y multidimensional. Así lo expresa la ONG OXFAM, en uno de sus más recientes informes: «... la pobreza derivada del impacto de la crisis del coronavirus y su correlato en las economías puede conllevar a sumir en la pobreza a 500 millones de personas en el mundo, lo que podría significar un retroceso en la lucha contra la pobreza desde una década hasta treinta años según el caso. Es por ello que los gobiernos deben adoptar medidas de carácter económico que permitan a la población mantener sus condiciones de vida, garantizar la satisfacción de sus derechos y mitigar los impactos de la actual pandemia. En el caso de Colombia este proceso de empobrecimiento puede ser nefasto teniendo en cuenta la tasa de desigualdad de nuestra nación y la inequitativa distribución de la riqueza en el país.»¹

1. OXFAM International, «Elijamos dignidad, no indigencia». 9 abril 2020. <https://www.oxfam.org/es/informes/elijamos-dignidad-no-indigencia>

En tal sentido se hace necesario implementar mecanismos para aliviar la situación de millones de familias que, a pesar de las recomendaciones y medidas tomadas, no cuentan con las condiciones mínimas para desarrollar un aislamiento social preventivo obligatorio que les proteja de la pandemia y que les permita, a su vez, acceder un mínimo vital. Para mitigar los impactos de la pandemia en el país y asegurar el cumplimiento de los fines del estado, proponemos establecer el reconocimiento y pago de una Renta Básica de Emergencia a la población vulnerable de Colombia, en un monto fijo determinado y bajo criterios definidos en la siguiente propuesta.

Este tipo de medidas ya han sido adoptadas de manera permanente en otros países, es decir, no como medida para atender casos de emergencia o casos extremos como el que vivimos actualmente, lo cual demuestra la viabilidad de medidas como la propuesta. Entre los países que la han aplicado se encuentran, el Estado de Alaska que desde 1982 ha establecido una Renta Básica para sus ciudadanos, con la cual cada persona recibe aproximadamente 2.000 dólares al año por parte del Estado como mecanismo para redistribuir la riqueza del país. El Distrito Federal de México, cuenta con una ley, promulgada en el año 2003 y reformada en 2008, que establece el derecho a una pensión ciudadana universal para todas las personas adultas mayores de 68 años que hayan residido los últimos tres años en Ciudad de México. El Congreso Federal de Brasil promulgó, en 2004, una Ley de Renta Básica que es igual para todos, suficiente para satisfacer las necesidades de cada persona con la alimentación, la educación, la salud, independientemente de su condición socioeconómica, teniendo en cuenta el desarrollo del país y las posibilidades presupuestales.

Atentamente,

María José Pizarro Rodríguez

Representante a la Cámara

Inti Raúl Asprilla

Representante a la Cámara

León Fredy Muñoz Lopera

Representante a la Cámara

Iván Cepeda Castro

Senador de la República

Proyecto de Ley «Renta vida»

Partido Liberal Colombiano

Bogotá D.C., mayo de 2020

Doctor
Jorge Humberto Mantilla
Secretario General
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Ley «Por medio del cual se crea la Renta Vida»

Respetado doctor Jorge Humberto Mantilla:

En cumplimiento de nuestras funciones legales y constitucionales, nos permitimos radicar el Proyecto de Ley «Por medio del cual se crea la Renta vida». En tal sentido, respetuosamente solicitamos proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.

PROYECTO DE LEY N.º ____ de 2020
«POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA RENTA VIDA»
EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. Se crea como política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional, que consistirá en una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno Nacional, que será de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable, y que a partir de la vigencia de la presente Ley será eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno Nacional.

Artículo 2. Principios. La renta vida se fundamenta en los siguientes principios:

1. Individualidad. Será otorgada de manera individual y vitalicia.

2. Incondicionalidad. Será otorgada independientemente del nivel de ingresos o de la condición laboral del ciudadano beneficiario.

3. Universalidad. Será asignada de manera universal a todos los ciudadanos colombianos mayores de edad, residentes en el país.

4. Inalienabilidad e inembargabilidad. No se podrá transferir, ceder, vender ni embargar.

Artículo 3. Es facultad del Gobierno Nacional establecer el monto de la Renta Vida, que deberá ser por lo menos equivalente al umbral internacional de pobreza determinado por el Banco Mundial en el año de expedición de la presente Ley.

Artículo 4. Es facultad del Gobierno Nacional establecer los departamentos y municipios o sectores sociales en los cuales iniciará la Renta Vida, al igual que las pautas, criterios y mecanismos que permitan su implementación de manera progresiva en todo el territorio nacional hasta alcanzar cobertura universal.

Parágrafo 1. En el proceso de implementación de la Renta Vida el Gobierno Nacional priorizará la población registrada en el Sisben.

Parágrafo Transitorio. El Gobierno Nacional deberá iniciar el proceso de implementación de la Renta Vida desde la sanción de la presente Ley hasta garantizar la cobertura del 100 % de la ciudadanía y del territorio nacional un término no superior a 12 años.

Artículo 5. La Renta Vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda.

Artículo 6. Vigencia. La presente ley regirá desde su publicación y derogará las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

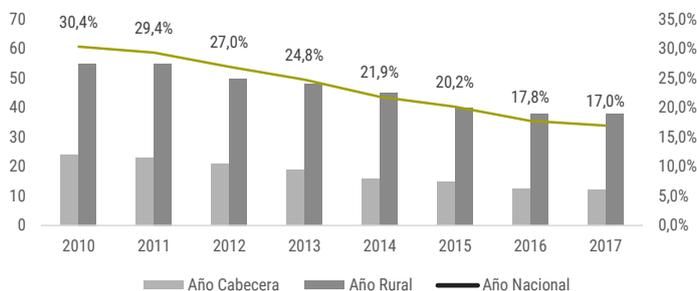
1. Introducción

La lucha contra la pobreza es uno de los más urgentes escenarios de trabajo en cualquier gobierno del mundo. La pobreza genera inestabilidad social y riesgos para el desarrollo de cualquier plan de gobierno.

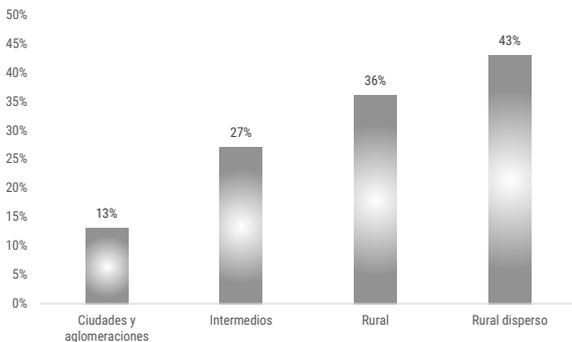
En Colombia, las diversas formas de la pobreza, entendida como un fenómeno multidimensional, tienen una expresión crítica en la realidad de los ciudadanos que habitan tanto zonas urbanas como rurales en sus distintas conformaciones, desde zonas rurales aisladas (Caquetá, Guajira, Chocó, Arauca, Vichada, Guainía), pasando por pequeños centros poblados, hasta llegar a grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín).

Un elemento diferenciador importante en este aspecto es la disparidad entre centros poblados y zonas rurales. Para 2010, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) rural era el doble del de las cabeceras y, en 2017, era tres veces más (Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).

Además de ello, en el caso del IPM también se observan amplias diferencias por categoría de ruralidad, en el que el IPM del rural disperso es un poco más de tres veces el de ciudades y aglomeraciones.

Figura 1*Índice de pobreza dimensional, 2010-2017*

Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

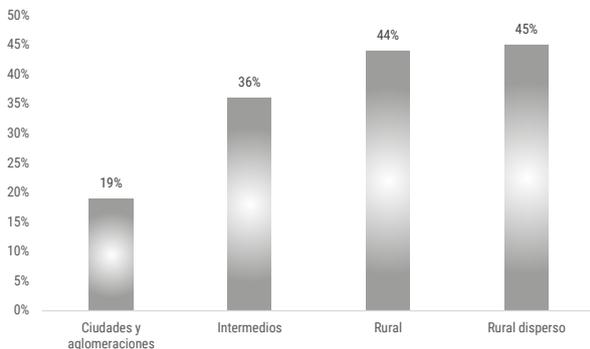
Figura 2*Índice de pobreza multidimensional, 2010-2017.*

Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Otras categorías al interior del IPM que permiten observar en mayor detalle las diferencias urbano-rurales y la notoriedad que adquieren en el panorama nacional de pobreza multidimensional son la Pobreza Monetaria y Monetaria Extrema, las cuales al examinarlas por categorías de ruralidad dejan ver que, en 2017, la pobreza monetaria en el rural disperso fue 2,3 veces la de las ciudades y aglomeraciones y en el caso de la pobreza monetaria extrema cinco veces más (PND 2018, p. 146).

Figura 3

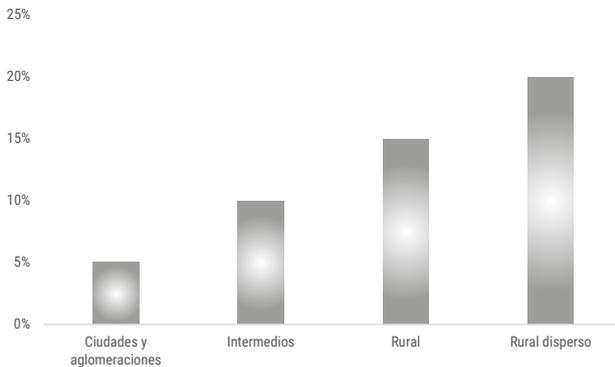
Pobreza monetaria por categorías de ruralidad, 2017



Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Figura 4

Pobreza extrema por categorías de ruralidad, 2017



Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Tal como se hace evidente, la principal escisión que se da en Colombia en este aspecto surge entre lo rural y lo urbano, con particularidades propias a cada grupo, pero con efectos igualmente preocupantes, tan acentuados que, incluso, encontramos sus consecuencias en la población catalogada como no pobre, en ambos casos, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1*Privaciones del IPM para pobres y no pobres, 2010-2017*

Privación	2010		2017	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Bajo logro educativo	94,22	43,12	94,79	35,51
Analfabetismo	44,7	3,51	45,45	2,9
Rezago escolar	72,48	35,86	67,46	35,16
Inasistencia escolar	20,21	1,35	18,93	2,09
Barreras primera infancia	27,92	11,19	19,86	10,31
Trabajo infantil	16,39	2,31	15,35	1,5
Desempleo	10,59	4,87	14,48	6,16
Empleo informal	99,24	76,69	99,77	71,76
Sin aseguramiento en salud	47,76	14,1	30,45	7,92
Barreras de acceso al servicio de salud	17,29	4,11	25,21	4,87
Sin acceso a fuentes de agua mejorada	27,53	6,41	30,08	5,15
Inadecuada eliminación de excretas	29,23	6,38	31,08	6,59
Material inadecuado de pisos	20,71	1,97	18,65	1,45
Material inadecuado de las paredes	7,61	1,31	8,41	1,44
Hacinamiento crítico	38,32	13,09	25,95	9,11

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en la Encuesta de Calidad de Vida (Dane).

Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

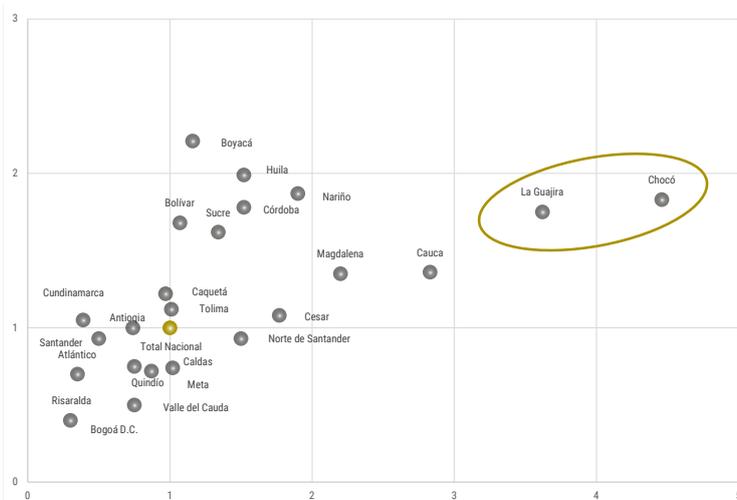
Hay privaciones que son particularmente críticas entre los pobres, pero que, además, también son altas entre los no pobres, como el bajo logro educativo, el rezago escolar y el empleo informal.

También se observa que entre 2010 y 2017 las privaciones de empleo informal, bajo logro educativo, analfabetismo y trabajo infantil no presentaron disminuciones entre los pobres y que, de estas cuatro, las primeras dos contribuyeron con casi la mitad (46,7 %) del IPM (PND 2018, p. 151).

Por supuesto que este problema está lejos de ser homogéneo en términos administrativos y geográficos, pues en definitiva hay algunos departamentos en los que dichas dificultades saltan a la vista, como en Chocó y La Guajira.

Figura 5

Pobreza extrema por departamento como proporción de la nacional, 2002 vs 2007



Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Estos departamentos resaltan porque su brecha frente al promedio nacional fue la que más aumentó entre 2002 y 2017, especialmente en pobreza extrema. A 2017, Chocó tuvo 4,4 veces más pobres extremos frente al promedio nacional y La Guajira 3,6 veces más. En 2002 estas cifras fueron de 1,8 para los dos departamentos. Esto viene acompañado del rezago en otros indicadores sociales, en particular, en mortalidad y desnutrición infantil (La Guajira, en particular, tiene la tasa más alta del país en ambos indicadores) (PND 2018, p. 147).

Así pues, la pobreza es un problema que repercute en todos los ámbitos de la sociedad, puesto que sus manifestaciones alteran todo el escenario político y económico. En palabras de Eduardo Matarazzo Suplicy, economista y Ex senador de la República Federativa del Brasil «el hambre tal vez sea la más peligrosa de las fuerzas políticas, y la miseria, la causa fundamental de tantas revueltas» (Suplicy, 2002, p. 4). Teniendo en cuenta este llamado se hace aún más relevante desarrollar una política pública que reduzca la pobreza y la desigualdad al tiempo que evite repetir los

errores en la entrega de recursos a la población más desfavorecida.

La organización de los subsidios de política social, que en Colombia incluyen algunos programas de transferencias monetarias condicionadas, no cuenta con lineamientos que orienten su creación y funcionamiento, y en consecuencia no existe una lógica intersectorial de concurrencia, complementariedad y pertinencia en su formulación (PND 2018, p. 154).

Así, parte de la inexistencia de lineamientos se origina por la ausencia de información consolidada y de calidad que permita hacer seguimiento a su implementación, por la falta de definición de esquemas de evaluación que identifiquen los impactos y pertinencia. Sus procesos de focalización requieren depuración, debido a que existe población no pobre beneficiaria de subsidios y, en algunos casos, no hay acuerdos explícitos con los ciudadanos que aclaren las condiciones del subsidio, entre otros, los criterios de entrada, permanencia y salida, haciendo énfasis en que son ayudas temporales y no permanentes (PND 2018, p. 154).

Tabla 2

Distribución de subsidios sociales por quintil de ingreso, 2015

Sector	Magnitud subsidio (%PIB)	Focalización (% del subsidio por clase social)				
		1	2	3	4	5
Educación (Inc. formación para el trabajo)	3,0	25,7	23,4	21,4	18,1	11,4
Educación (Inc. Colombia Mayor)	2,3	4,3	7,8	13,7	23,4	50,8
Salud	1,9	33,7	23,6	19,7	15,1	8,0
Servicios públicos	0,7	21,8	23,2	22,9	20,4	11,7
Atención a la pobreza	0,5	33,4	23,0	15,0	17,2	11,5
Atención a la primera infancia	0,4	32,0	27,2	22,1	15,4	3,2
Vivienda	0,2	11,3	22,5	29,6	26,6	10,0
Otros	0,2	48,7	35,7	7,5	5,4	2,6
Distribución total	9,0	22,4	19,9	18,8	18,8	20,2

Tomado de: Departamento Nacional de Planeación, 2018. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

En el documento «Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022», el Departamento Nacional de Planeación reconoce que, si bien, programas para la reducción de la pobreza como Familias en Acción y Jóvenes en Acción han dado resultados importantes como el crecimiento del capital humano al interior de la población que es beneficiaria, no escapan de desfases en el momento de escoger con rigor a los ciudadanos que realmente necesitan ser su foco, dando lugar a subsidiar personas que no necesitan dichas ayudas, además de estar permeados por dinámicas clientelares. Esta situación se da, principalmente, porque no hay un inventario único de los subsidios sociales del Estado, por lo cual no existe un costeo del gasto total destinado a ellos, volviéndose difuso, inexacto y, por lo tanto, difícil de fiscalizar. Así pues, la dinámica y cambio social que el país ha demostrado en los últimos años hace necesario rediseñar y ajustar estas intervenciones.

De la tabla 2, publicada por el DNP, podemos sacar algunas conclusiones: la mayor parte de los 41 billones destinados a pago de pensiones en el Presupuesto General de la Nación, van a parar mayoritariamente al quintil de ingresos más alto de la población, que recibe el 50,8 % de las pensiones mientras que el más bajo obtiene apenas el 4,3 %. El 74 % de las pensiones públicas se quedan en los dos quintiles superiores, que además resultan beneficiados del 39 % de la asignación total de subsidios, si agregamos rubros correspondientes a educación, pensiones, salud, servicios públicos, vivienda, incluso, atención a la pobreza y a la primera infancia. El 66,5 % de los subsidios de vivienda los reciben los tres quintiles superiores.

El sistema de asignación del gasto público social en Colombia es inoperante en la medida en que no redistribuye nada puesto que la distribución del gasto acaba siendo igual para cada quintil, que agrupa el 20 % de la población en cada caso: 22,4 % para el primer quintil, 19,9 % para el segundo, para el tercero y el cuarto 18,8 % cada uno, y 20,2 % para el quinto. El resultado obvio es que en Colombia el índice de Gini es el mismo antes y después de la entrega de subsidios, pasando de 0,53 a 0,52, cuando en Reino Unido la variación es 0,56 a 0,32. En otras palabras, nuestro sistema no sirve sino para hacer favores clientelistas en la asignación del gasto, y aún más favores clientelistas mediante

el reparto de cargos en la enorme burocracia de los programas sociales, que, considerados en su conjunto, sacan dinero de un bolsillo para pasarlo al otro, y cobran decenas de billones por esa intermediación inútil.

Por lo pronto, el DNP insta al Gobierno Nacional a orientar la elaboración de un protocolo que sirva como herramienta para orientar y estandarizar la formulación de los subsidios sociales existentes y en proceso de creación, así como establecer los mecanismos para su seguimiento y evaluación. Dicho protocolo debe iniciar por construir el inventario de subsidios sociales y definir el mecanismo para evaluar la pertinencia e impacto de los subsidios existentes (PND 2018, p. 15923ss).

En todo caso, si bien es cierto que todos los esfuerzos que apunten a la reducción y eliminación todas las formas de pobreza son plausibles, también es necesario entender que hay unos más eficaces e, incluso, eficientes si se consideran los fallos en el actual esquema nacional.

Como instrumento para llevar a cabo esta tarea, la Renta Básica Universal (RBU) se ha posicionado como una de las mejores iniciativas para la reducción de la pobreza en el ámbito mundial y una alternativa mucho mejor que los esfuerzos por mejorar los sistemas de focalización de subsidios, remplazando criterios los particularistas propios que ésta tienes, por el de reparto universal, como garantía de acceso al derecho a participar de la riqueza nacional, que se asume a la vez como condición y como derecho de ciudadanía en una categoría idéntica a como se distribuye el derecho universal al sufragio que es propio también de la condición de ciudadanía. Según este criterio, lo recomendable no es afinar los métodos de focalización, como recomienda el DNP, sino lentamente eliminar los criterios particularistas que se tienen y reemplazarlos por la asignación universalista de la Renta Vida.

Se trabajó la propuesta reconociendo que esta problemática reviste un carácter multidimensional. Así, «si el objetivo es erradicar el hambre y la miseria, es preciso comprender que la persona pobre necesita algo más que matar el hambre. Si está haciendo frío, necesita comprar un abrigo o un cobertor. Si las tejas o la puerta de la casa están dañadas, es necesario repararlas. Si un hijo cayó enfermo hay que comprar un remedio urgentemente» (Suplicy, 2002, p. 23).

Se deben resolver ciertas necesidades fundamentales básicas que no siempre se solucionan con la entrega de un bono, sino que requieren dinero en efectivo, para que cada quien, de manera libre, tenga una capacidad básica para ir al mercado en procura del bien que satisfaga su necesidad, que cada ciudadano conoce sin que el Estado se la predetermine.

2. Definición de la Renta Básica Universal

La renta básica se define por algunos autores y por la Red Renta Básica como «un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles sean las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva» (Raventós, 2002, p. 225).

Programas basados en estas propuestas se han implantado parcialmente en países cercanos como Argentina y Brasil. Por otro lado, países como Canadá garantizan una renta universal para la población que supere los 65 años, igual que el Distrito Federal de México.

Este programa también tiene un impacto en la redistribución de la riqueza, ya que la RBU es también «un mecanismo de distribución de la renta por el cual se proporciona a cada persona, por derecho de ciudadanía, una renta suficiente para cubrir sus necesidades básicas, y sin necesidad de estar condicionada por el mercado de trabajo, ni por el volumen de ingresos» (Iglesias, 2003, p. 15).

Teniendo en cuenta estas definiciones, la presente exposición de motivos busca ubicar tres elementos fundamentales para la consideración del proyecto de ley adjunto: el primero de éstos es una base económica bajo la cual se expone que la creación y puesta en funcionamiento de la Renta Vida puede ayudar a reducir la pobreza y la desigualdad sin repetir errores derivados de la entrega de subsidios que fomenten dinámicas clientelares, al tiempo que estimula el mercado interno y fomenta un fortalecimiento de las dinámicas de consumo.

En segundo lugar, se realiza una presentación sobre los principios políticos y éticos que se asumen en la ejecución de esta política y, finalmente, se ubican una serie de compromisos

internacionales que pueden verse cumplidos con la puesta en marcha de la política, en tanto que ésta puede ayudar a cumplir los objetivos allí definidos.

3. Impacto económico

Así pues, en términos del impacto económico de la propuesta, es claro que la construcción y puesta en práctica de la Renta Vida puede considerarse como una prioridad, teniendo en cuenta que en Colombia existe una dinámica de desigualdad económica patente. Como muestra de lo anterior, el coeficiente de Gini está en 0,53, lo cual ubica al país como el segundo más inequitativo de América Latina después de Honduras (0,537) y el séptimo en el mundo de acuerdo con cifras del Banco Mundial.

La desigualdad no es solo un problema de enunciación, también tiene consecuencias económicas. Como afirma la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): «se estima que el aumento de la desigualdad ha reducido más de 10 puntos porcentuales de crecimiento en México y Nueva Zelanda en las últimas dos décadas hasta la Gran Recesión (2008-2010). En Italia, el Reino Unido y los Estados Unidos, la tasa de crecimiento acumulativo habría sido de seis a nueve puntos porcentuales mayor si no se hubieran ensanchado las disparidades de los ingresos. Por otro lado, una mayor igualdad ayudó a incrementar el PIB per cápita en España, Francia e Irlanda antes de la crisis» (OCDE, 2014).

Figura 6

Impacto del gasto público destinado a subsidios en la modificación del coeficiente de Gini. Colombia.

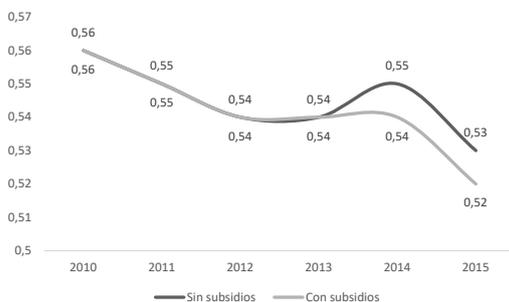
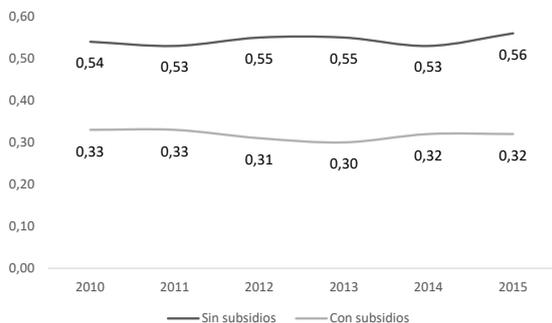


Figura 7

Impacto del gasto público destinado a subsidios en la modificación del coeficiente de Gini. Reino Unido.



Las figuras 6 y 7 muestran con claridad la ineficacia de los subsidios en Colombia. Antes y después de entregados, la desigualdad es idéntica. En cambio, en Reino Unido, después de la asignación de subsidios el índice de Gini varía significativamente, pasando de 0,56 a 0,32, registrando una variación de 0,24.

La propuesta de construcción de una Renta Vida podría reducir la desigualdad por medio del establecimiento del mecanismo de entrega a cada adulto colombiano de un recurso mensual, equivalente al umbral internacional de pobreza del Banco Mundial (1,90 USD por día). La entrega de este recurso garantizaría que la población adulta se alejara de ese umbral y que las familias pudieran mejorar su situación con base en este apoyo.

Esta renta se entregaría bajo criterios individuales (a cada adulto, no por familias) de universalidad e incondicionalidad. Así se estaría también atacando una problemática que se ha generado con el establecimiento de subsidios en Colombia: el clientelismo. Debido a que esta propuesta contendría en su plena aplicación al total de población adulta del país no habría espacio para la constitución de redes de favores políticos derivados del compromiso de algún empleado del Estado con intereses particulares. De esta forma, la Renta Vida también lograría distribuir de forma más equitativa los subsidios.

Se propone entregar este beneficio en dinero, ya que «propicia mucha más eficiencia, grado de libertad, menor posibilidad de desvíos y economía de tiempo para las personas» (Suplicy, 2002, p. 25).

La propuesta de constitución de una Renta Vida para Colombia tiene un amplio soporte académico y ha sido analizada por varios expertos que han concluido su viabilidad financiera.¹

Varias fuentes de financiación podrían aumentar el recaudo para poner en práctica este proyecto de ley. En primer lugar, se debe reorientar el gasto actual. En segundo lugar, más adelante, a medida que así lo obligue la ampliación de la cobertura de la Renta Vida hasta alcanzar su universalidad, se debería realizar una reforma tributaria estructural encaminada a aumentar en un 5 % el recaudo. Esta reforma definiría una serie de impuestos progresivos orientados a afectar a la población con mayor riqueza. Adicionalmente, se contaría con fondos provenientes del impuesto al patrimonio a personas naturales con mayor ingreso, así como de impuestos sobre dividendos y remesas al exterior. Además, según reza el artículo 5.º del Proyecto de Ley, «la Renta Vida será considerada como un ingreso gravable para efectos del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, en las condiciones que establezca la Ley y el Ministerio de Hacienda», lo que permitiría, si así lo decide el Gobierno Nacional, que los ciudadanos declarantes de mayores ingresos retornaran la Renta Vida al Fisco.

Según la OCDE, mientras que en 2014 el recaudo tributario en Colombia era 2dte 0,3 % del PIB, la tasa latinoamericana promedio era 21,7 % y en los países que la integran (34,4 %). Sin duda, hay que aumentar el recaudo y hay mucho espacio para hacerlo. En el 2017, el PIB fue de \$714 billones y el recaudo solo de \$142 billones, lo que corresponde al 20 % del PIB. Con la propuesta de aumentar el 5 % de ese recaudo, se elevaría a \$178 billones, unos \$36 billones adicionales, y todavía estaríamos lejos del promedio OCDE.

La estabilidad financiera del proyecto también puede garantizarse a partir de una implantación gradual de la Renta Vida. Bajo esta lógica, el proyecto se implementaría, primero en las zonas más apartadas del país, allí donde se detecten mayor cantidad de población afectada por la pobreza.

1. Sobresalen, entre otros: Hernández Lozada, Diego. (2005). *La universalidad como fundamento para el diseño de la política social*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Economía. Tesis de Doctorado. César Ferrari, Jorge Iván González et al. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, vol. 19, N.º 36, primer semestre/2017, pp. 149-174.

De acuerdo a ello se debe reconocer cuáles son los departamentos con una mayor afectación de Pobreza Monetaria entre sus habitantes y la cantidad de ciudadanos beneficiarios mayores de edad.

Figura 8

Población mayor de 18 años.

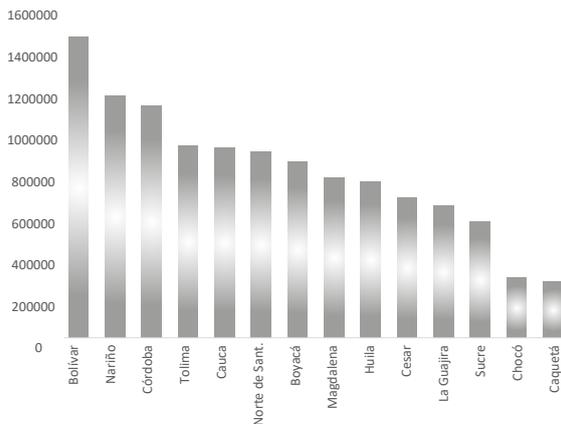


Tabla 3. Incidencia en la pobreza monetaria, 2017

Departamentos	Incidencia %
Chocó	58,7
La Guajira	52,6
Cauca	48,7
Magdalena	48,5
Córdoba	45,8
Sucre	41,6
Cesar	40,7
Nariño	40,2
Norte de Santander	40,0
Bolívar	38,2
Huila	35,7
Caquetá	35,1
Tolima	29,1
Boyacá	28,7

Fuente: González, Jorge Iván. Los subsidios sociales en Colombia. Razón Pública. 2017. *Datos tomados de:* Dane. Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017. Elaboración propia.

Como se muestra en la figura 8 y en la tabl 3, éstos son los 14 departamentos más pobres del país, donde la pobreza es superior al promedio nacional (26,9 %), en algunos de los cuales la Renta Vida podría iniciar su implementación a manera de plan piloto como, por ejemplo, en Caquetá, Chocó, Sucre y La Guajira, en donde habita la menor cantidad de habitantes mayores de 18 años, característica que los hace ideales si se considera el monto de la inversión inicial por parte del Estado.² De esta manera, en la medida en la que se definan los recursos para el desarrollo del programa, él mismo se irá ampliando para cubrir una mayor población.

En términos sociales y políticos la puesta en marcha de la RBV representaría un avance inmenso en materia de reconocimiento de derechos de ciudadanía. Es un cambio en el nivel más básico de tratamiento a los ciudadanos colombianos. El principio que sustenta esta propuesta es el reconocimiento de un elemento ético: «lo que se ha de legitimar es el derecho a la existencia, no el derecho al trabajo, porque... en tanto que individuos, no nacemos con derecho a trabajar, sino con el derecho a la existencia (Raventós, 2002, p. 232).

Bajo esta idea, la RBV algunos autores la ven como un desarrollo de ideas internacionales ampliamente reconocidas y con las que el Estado colombiano se ha comprometido en varias ocasiones, tales como las enunciadas en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. De acuerdo con Raventós (2012), «de esos derechos se desprende que la especie humana ha decidido que la vida es sagrada o, dicho en términos más laicos, que todos los miembros de la especie humana tienen un derecho incondicional a la vida. Si esto es así, entonces las estructuras sociopolíticas deberían garantizar esos derechos, porque todo derecho genera deberes correlativos. Y para garantizar ese derecho, parece claro que no se puede —si es un derecho incondicional— condicionar la asignación de recursos, al menos de una cierta cantidad de recursos necesarios para la vida, a ningún tipo de iniciativa, de acción o de prestación por parte del individuo» (pp. 233-234).

Así pues, la Renta Vida contribuye a reconocer que, en tanto que humanos tenemos derecho a existir y que el Estado debe

2. Si atendemos a toda la población adulta de los 14 departamentos más pobres, con una RBV mensual de \$183,180 se necesitarían \$26 billones de pesos anuales de 2018 aproximadamente.

garantizar al menos el mínimo necesario para el desarrollo de este derecho. De esta forma, se cumple, incluso, con el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que establece que «el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados».

En línea con lo anterior, la Renta Vida promueve la consideración del reconocimiento de la construcción colectiva de la riqueza, entendiendo que hay eslabones de la cadena de producción que no son remunerados, a pesar de que son trabajo. Este es el caso del trabajo doméstico, por ejemplo. Si se permite en la Constitución que una persona que posee un capital o patrimonio reciba en forma de alquileres, intereses o ganancias algún rendimiento a pesar de no haberlo trabajado, también se puede permitir que se asegure para la población más pobre un rendimiento por el trabajo que realiza, del cual surge también riqueza que no es aprovechada por ella.

Adicionalmente, la RBV da pie para la promoción de independencia socioeconómica. Es bien sabido que la dependencia económica tiene graves implicaciones en el desarrollo de la vida de los ciudadanos y, que de hecho, es una de las principales disputas en el campo del reconocimiento de derechos y de garantías de igual trato en el ámbito de género. Por esta razón, garantizarle a toda la población adulta un ingreso fijo puede contribuir a debilitar esas relaciones de dependencia. En otros términos «la instauración de una renta básica, legalmente garantizada (y mejor aún, constitucionalmente), dotaría de un derecho de existencia que añadiría alcance e intensidad a la libertad como no-dominación» (Raventós, 2002, p. 244).

En tercer lugar, las implicaciones sociales incluso trascienden al ámbito laboral. El establecimiento de una RBV fomentaría el trabajo a tiempo parcial, permitiendo reducir las tasas de desempleo y liberando tiempo que la población económicamente activa puede utilizar en consumo o en actividades de realización personal. Al mismo tiempo permitiría que los trabajadores decidan con mayor libertad sobre qué puestos de trabajo aceptar. Además, el establecimiento de esta propuesta podría mejorar indirectamente las condiciones de empleabilidad ya que se les daría mayor fuerza

negociadora a los trabajadores (Raventós, 2002, p. 249). La reducción del desempleo conllevaría en este escenario «una mayor demanda de trabajadores en el mercado de trabajo y, por tanto, mayor presión al alza sobre los salarios» (Suplicy, 2002, p. 14).

La puesta en práctica del modelo propuesto en este proyecto de ley puede contribuir al cumplimiento de varios compromisos y apuestas en los que el Estado colombiano se encuentra inmerso. Tal es el caso de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de la Organización de Naciones Unidas, que se entienden como «un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad» (Naciones Unidas, 2018).

Esta entidad ubicó un total de 17 objetivos en los que la puesta en marcha de la Renta Vida contribuiría con, al menos, cuatro de forma directa: fin de la pobreza, hambre cero, trabajo decente y crecimiento económico, reducción de las desigualdades.

La adopción por parte del Congreso de la República de este proyecto de ley podría conllevar a la inclusión de la Renta Vida en los mecanismos que el Estado ha desarrollado para el cumplimiento de estos objetivos, como es el caso del CONPES 3918 «Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia». De esta forma, Colombia podría cumplir ante la ONU, que concluye que «reducir la pobreza y erradicarla es por tanto una obligación de todas las sociedades» (Naciones Unidas, 2018).

De acuerdo con lo planteado, la implementación de una Renta Vida en Colombia puede reportar un sinnúmero de beneficios en el desarrollo de las políticas públicas, así como una mejora sustancial en la calidad de vida de la población más pobre del país, al tiempo que se reconocen de forma activa derechos a un sector que ha sido invisibilizado históricamente y se generan condiciones para un desarrollo económico orientado hacia la igualdad y la sostenibilidad.

La implementación de la Renta Vida sería el punto de partida de la reorganización del gasto social colombiano. No reemplazaría el esfuerzo por universalizar la cobertura en salud y educación en todos los niveles, sino su complemento. La Renta Vida eliminaría subsidios mal focalizados por el clientelismo, pero no

afectaría ayudas en especie a la primera infancia, como los PAE y programas del ICBF.

Razones fiscales obligan a que la Renta Vida no pueda ser universal en su inicio, pero puede escalar de varias formas hasta tener cobertura plena. Por ejemplo, si tomamos Chocó, La Guajira y Caquetá, tres de los departamentos más pobres, e iniciamos en ellos la Renta Vida, nos costaría anualmente \$2,8 billones. Si atendemos a toda la población adulta de los departamentos más pobres, los que se encuentran por debajo del promedio nacional de pobreza de 29,9 %, la Renta Vida costaría cerca de \$26 billones de pesos anuales, menos los reintegros a través de los declarantes de renta. Mediante planes quinquenales podrían agregarse nuevos departamentos a la Renta Vida. Para otorgar Renta Vida a todas las mujeres colombianas adultas, se necesitarían \$39 billones de pesos menos los reintegros de RV a través de las declarantes de renta.

Muchos dirán que el dinero no alcanza para financiar la Renta Vida. Eso es falso. Sí hay recursos, que hoy están mal focalizados y mal gastados. Claro que se necesita un moderado esfuerzo tributario progresivo. Mientras en 2014 el recaudo tributario en Colombia fue del 20,3 % del PIB, la tasa latinoamericana alcanzó el 21,7 % y en los países OCDE, el 34,4 %. En el 2017, el PIB fue de \$714 billones, y el recaudo de \$142 billones, lo que corresponde al 20 % del PIB. Si lo aumentamos tan solo 5 %, se elevaría a \$178 billones, unos \$36 billones adicionales, y todavía estaríamos lejos del promedio OCDE. Eso, junto con la eliminación de programas y entidades que gastan nuestros impuestos de manera ineficiente y clientelista, más los reintegros al fisco que harían los declarantes de renta, nos bastarían para tener en Colombia la Renta Vida y ser pioneros en el mundo en desarrollo de una revolución en la asignación del gasto social que hará a los colombianos más libres, y al Estado más pequeño y más eficiente.

Premios Nobel de economía como Milton Friedman, James Tobin, Herbert Simon y Robert Solow han defendido ideas semejantes a la Renta Vida porque han considerado que los aportes monetarios universales y no condicionados son preferibles a sistemas de subsidios focalizados e intermediados por una costosa burocracia pública, porque finalmente es cada persona, en uso

de su libertad, la que debe tener garantizada la capacidad de ir al mercado con una Renta Vida que le permita adquirir con total libertad, la satisfacción de sus necesidades básicas.

Cordialmente,

Juan Diego Echavarría
Representante a la Cámara
John Jairo Roldán Avendaño
Representante a la Cámara
Alejandro Carlos Chacón Camargo
Representante a la Cámara
Juan Carlos Reinales
Representante a la Cámara
Juan Carlos Losada Vargas
Representante a la Cámara
Julián Peinado Ramírez
Representante a la Cámara
Crisanto Pizo Mazabuel
Representante a la Cámara
Silvio Carrasquilla
Representante a la Cámara
Andrés Calle
Representante a la Cámara
Juan Fernando Reyes Kuri
Representante a la Cámara
Luciano Grisales Londoño
Representante a la Cámara
José Luis Correa López
Representante a la Cámara
Óscar Hernán Sánchez León
Representante a la Cámara
Adriana Gómez Millán
Representante a la Cámara
Alexander Bermúdez Lasso
Representante a la Cámara
Ángel María Gaitán Pulido
Representante a la Cámara

Henry Correal Herrera
Representante a la Cámara
Carlos Julio Bonilla Soto
Representante a la Cámara
Edgar Gómez Román
Representante a la Cámara
Nilton Córdoba Manyoma
Representante a la Cámara
Fabio Fernando Arroyave R.
Representante a la Cámara
Alejandro Vega Pérez
Representante a la Cámara
Víctor Manuel Ortiz Joya
Representante a la Cámara
Jezmi Barraza Arraut
Representante a la Cámara
Álvaro Monedero Rivera
Representante a la Cámara
Kelyn Johana González
Representante a la Cámara
Nevardo Eneiro Rincón
Representante a la Cámara
Nubia López Morales
Representante a la Cámara
Rodrigo Arturo Rojas Lara
Representante a la Cámara
Flora Perdomo Andrade
Representante a la Cámara
Hernán Estupiñán Calvache
Representante a la Cámara
Elizabeth Jay-Pang Díaz
Representante a la Cámara

Referencias

- Eleconomista.es. (05 de octubre de 2017). *El experimento de la renta básica en Finlandia da sus frutos: primeros signos positivos*. ElEconomista.es: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/8346532/05/17/El-experimento-de-la-renta-basica-en-Finlandia-muestra-signos-positivos-sobre-los-parados.html>
- Forget, E. L. (febrero de 2011). *The Town With No Poverty: Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Using Health Administration Data to*

- Revisit Income Field Experiment*. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=1E7D04D18907E70ECD241647_5_8C9E795?-doi=10.1.1.664.5350&rep=rep1&type=pdf
- Iglesias, J. (2003). *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*. Barcelona: Fundación de Investigaciones Marxistas, El Viejo Topo.
- Suplicy, E. (2002). De la renta mínima a la renta básica en Brasil. En E. Suplicy, *Renda de Cidadania: A saída é pela porta*. Sao Paulo: Fundação Perseu Abramo, Cortez Editora.
- Mora Cortés, A. F. (mayo-agosto de 2012). Propuesta para la financiación de la educación superior en Colombia. *Pensamiento Jurídico* (31), 215-234.
- Naciones Unidas. (2018). *Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza*. Organización de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/events/povertyday/>
- Naciones Unidas. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Organización de Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>
- Naciones Unidas. (2018). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Organización de Naciones Unidas: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- OCDE. (09 de diciembre de 2014). *Inequality hurts economic growth, finds OECD research*. Organisation for Economic Cooperation and Development <http://www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm>
- Raventós, D. (2002). *La renta básica en el Reino de España: breve historia, dos simposios y algunos debates*. Madrid: s.e.

Proyecto de Ley «Ingreso solidario»

Partido Centro Democrático

Bogotá. DC, julio 20 de 2020

Doctor,
Gregorio Eljach Pacheco
Secretario General
Senado de la República de Colombia

Asunto: Radicación proyecto de ley

Respetado señor secretario de esta corporación,

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5.^a de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5.^a de 1992 en materia de requisitos constitucionales para la presentación de iniciativas legislativas por parte de los congresistas de la República de Colombia, presento ante su honrosa dependencia, el presente: **Proyecto de Ley «Por medio del cual se implementa la política nacional de Ingreso Mínimo Garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas focalizadas en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema denominada Ingreso Solidario»** con el fin que inicie su tránsito legislativo en el Senado de la República y se desarrolle en los términos establecidos por la Ley 5.^a de 1992.

Agradezco su disposición a la presente.

**Proyecto de Ley N.º _____ Senado 2020 «por medio del cual se implementa la política nacional de Ingreso Mínimo Garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas focalizadas en hogares en condición de pobreza y pobreza extrema denominada Ingreso Solidario»
El Congreso de la República**

Decreta

Artículo 1.º Objeto. La presente ley tiene por objeto la implementación de la política nacional de ingreso mínimo garantizado denominada Ingreso Solidario, a través de transferencias monetarias no condicionadas, focalizadas en los hogares colombianos que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema y vulnerabilidad, que será de carácter permanente y se desarrollará bajo el principio del derecho a la vida en condiciones dignas, atendiendo a la imperiosa necesidad de superar las barreras a la libertad que supone la carencia de recursos y limita el desarrollo económico y social de la población.

Artículo 2.º Ingreso Solidario. Establézcase la política nacional de ingreso mínimo garantizado a través de transferencias monetarias no condicionadas, denominada Ingreso solidario, como una política de interés nacional permanente para la lucha contra la pobreza y la reducción de brechas de ingreso, focalizada en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema y vulnerabilidad a través de la entrega de transferencias monetarias no condicionadas de giro directo, para la cobertura de necesidades básicas y el reconocimiento al derecho fundamental de la vida en condiciones dignas, en procura de la libertad y el desarrollo económico y social así como de la protección del Estado colombiano con sus ciudadanos.

Artículo 3.º Beneficiarios. Serán beneficiarios del Ingreso Solidario los hogares colombianos identificados por el Sisbén bajo el criterio de ordenamiento, que se encuentren en condiciones de no rivalidad entre uno y otro programa social de la misma naturaleza, cuya incidencia regional de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad afecta en mayor grado la capacidad de generación de ingresos, y que hagan parte del registro social de hogares, integrado a la plataforma de transferencias monetarias

en el territorio nacional.

Artículo 4.º Transferencias Monetarias - Ingreso Solidario. corresponderán a un monto global por hogar, expresado en unidades de valor tributario UVT, que será girado mensualmente por cada una de las vigencias fiscales, entendiéndose como los aportes del Estado, otorgados en carácter de subsidios directos y monetarios focalizados.

Artículo 5.º Indicadores de Referencia. Para el cálculo del monto global establecido, se utilizará el indicador de Pobreza Monetaria, tomando como referencia los valores de la línea de pobreza (LP) y línea de indigencia (LI), publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane y la unidad de intervención será el hogar.

Artículo 6.º Permanencia del Ingreso Solidario. El ingreso solidario será de carácter permanente, podrá ser objeto de revisión y evaluación, para perfeccionarlo, ampliarlo y/o extenderlo respecto de sus resultados y alcance y/o medición de eficiencias sociales en procura de la superación de pobreza.

Artículo 7.º Sanciones sobre información falsa o manipulada. Los hogares que registren información falsa o manipulen la calidad de la misma, serán expuestos a las sanciones que para sus efectos el gobierno nacional determine y serán excluidos del ingreso solidario. Proceden en el caso del funcionario público las respectivas sanciones contempladas en el código general disciplinario.

Artículo 8.º Inembargabilidad. Los recursos de que trata la presente ley son inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación entre el beneficiario y entidad financiera.

Artículo 9.º Financiación. Establézcase como una fuente de financiación los recursos provenientes de los planes de austeridad y ahorro fiscal sobre funcionamiento del Estado, de los cuales se destinará un valor no inferior a 0,2 puntos porcentuales del PIB, además de las fuentes adicionales que concurren por las competencias del Gobierno Nacional para efectos de esta ley.

Artículo 10.º Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas que le sean contrarias.

Exposición de motivos

Con fundamento en el artículo 150 y 151 de la Constitución

Política de Colombia y los artículos 139 y 140 de la Ley 5.^a de 1992, así como del artículo 147 de la Ley 5.^a de 1992 en materia de requisitos constitucionales, el presente proyecto de ley se propone como iniciativa legislativa cuyo fundamento específico versa sobre la competencia de interpretación de la ley, toda vez que acude a la cámara de origen para disponer su estudio, debate y planteamientos legales sobre los que versa la materia.

I. Sobe la necesidad del ingreso solidario

Estamos de acuerdo con que los programas de transferencias monetarias deben fortalecerse para llegar a más hogares colombianos que se encuentran en condiciones de alta vulnerabilidad y pobreza, los efectos que sobre los ingresos de las familias colombianas está dejando esta pandemia han sido radicales en el deterioro de la capacidad adquisitiva de millones de familias.

También estamos de acuerdo con las propuestas que han surgido alrededor del mundo sobre la necesidad de atender la pobreza como un problema estructural que limita las capacidades de acceso a una vida digna, favoreciendo el derecho que tiene la sociedad de participar de los beneficios otorgados por el mercado. No en vano han sido los estudios de reconocidos académicos en el campo de la pobreza, en especial los trabajos de Amartya Sen, centrados con total franqueza en la libertad humana y su desarrollo.

De ahí, que valga la pena rescatar los caminos de la prosperidad, título que se le dio al libro sobre ensayos de crecimiento y desarrollo en el que se abordan los temas estructurales de la macroeconomía y la relación social que ésta tiene sobre la estabilidad económica de las personas. El economista Lance Taylor aborda, en uno de sus ensayos, la relación entre el crecimiento económico, el Estado y la teoría del desarrollo, análisis importante para romper sesgos entre lo que concierne al Estado de bienestar y aquello que contraría las posibilidades de la política económica.

Los Nobel de economía Duflo y Benerjee han sido incansables investigadores de la pobreza y los medios a través de los cuales los Estados luchan por reducirla en todo el mundo, rescatando la idea de una economía para tiempos difíciles, donde la presencia del Estado es de lejos la forma a través de la cual se llega a

reducir el riesgo de caer en un círculo vicioso de pobreza difícil de superar. Philippe van Parijs, en su libro *Ingreso básico*, hace una exposición sobre la libertad real para todos en torno a lo que puede llamarse como el momento de una renta básica universal.

Con todo lo anterior, prevalece la necesidad de consultar las fuentes a través de las cuales se puede llegar a un nivel de cobertura a través de transferencias monetarias con base en las posibilidades de ampliar su eficiencia en el tiempo, y aquí nos referimos a lo que el Gobierno nacional ha logrado con el programa Ingreso Solidario, que en medio de esta difícil situación se ha posicionado como un mecanismo de rápida acción contra la pobreza.

Estas circunstancias me llevan a pensar en la necesidad de fortalecer la necesidad de un «ingreso mínimo garantizado» que hoy se llama Ingreso Solidario, que está diseñado para perdurar en el tiempo y perfeccionar la forma a través de la cual el Gobierno nacional puede romper círculos viciosos de pobreza ya que su eficiencia radica en la plena utilización de las medidas de gasto para la estabilidad económica de los hogares vulnerables del país.

En este orden de ideas, mi propuesta es fortalecer el Ingreso Solidario. Una de las prioridades es la presentación del proyecto de ley que lleve a la consolidación de una política pública de acción contra la pobreza basada en la naturaleza para la que fue diseñada el programa desde que inició la discusión sobre la renta básica.

Ahora, el reto es contribuir a desarrollar las fuentes fiscales que permitan dar solidez al programa, blindándolo ante cualquier choque negativo que pueda afectar el aforo y flujo de los recursos, de manera tal, que sea una política de interés nacional, articulada, lo suficientemente fuerte como para garantizarle a los colombianos la transferencia de su ingreso solidario.

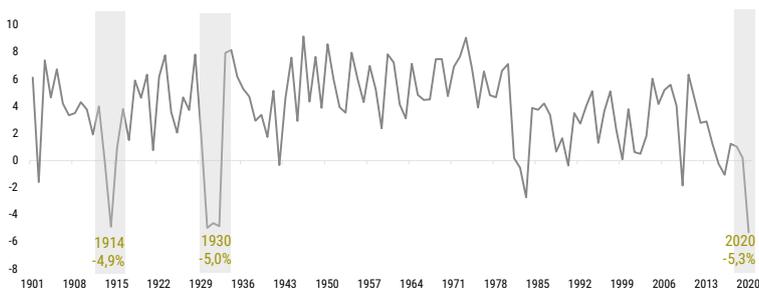
Para llegar hasta aquí ha sido necesario explorar las diferentes posiciones que se tienen al respecto sobre el impacto, desarrollo y sustentación de la política pública en un escenario de alta incertidumbre y acelerada preocupación sobre el futuro económico de los hogares colombianos.

El criterio sobre Ingreso Mínimo de Emergencia, nos lleva a identificar la imperiosa necesidad de desarrollar un programa

de acceso a la población a partir del mecanismo de subsidio a las pérdidas ocasionadas por la interrupción sistemática de las actividades económicas a nivel nacional, frente a un panorama mundial que padece una de las crisis más profundas de la historia. Hitos en América Latina como la primera guerra mundial (1914-1918), la profunda crisis de 1929, la segunda guerra mundial (1939-1945) y la crisis financiera de 2008 han afectado la economía con profundas reducciones en el nivel de crecimiento económico y la alteración de las principales variables agregadas llevándolas a límites negativos con pérdidas cuantiosas y esfuerzos fiscales de gran envergadura, como se observa en la figura 1.

Figura 1

Tasa de variación del PIB 1901-2020 en América Latina



Fuente: Comisión económica para América latina y el Caribe (CEPAL) 2020. Observatorio Covid19.

Como resultado de esas fluctuaciones inesperadas, América Latina podría alcanzar una contracción en la tasa de crecimiento económico del -5,3 % en el escenario más negativo, no obstante, de un comportamiento esperado de la economía cuyo rebote permita recuperar la senda de crecimiento en el corto plazo, ese comportamiento de recuperación depende en gran medida de los esfuerzos de los gobiernos por amortiguar los choques en la demanda a través de la expansión del gasto público. Dado que la política económica reacciona en el corto plazo de forma agresiva estamos limitados por la disponibilidad de caja en los países de la región.

Es comprensible, y además obligatorio, remitirnos a los choques económicos que deja la pandemia por Covid19 en Colombia

dados los eventos a nivel global, debido a la interrelación de las economías, por ende, somos completamente vulnerables a las decisiones que tomen los países frente al control de sus economías, uno de los rasgos más significativos es el cierre total de las relaciones comerciales y la movilidad de factores entre los países, lo que origina escenarios aún más complejos de recuperación puesto que las condiciones están dadas para pensar en el manejo discrecional de cada economía por parte de los gobiernos.

Respecto de lo anterior, las expectativas del Banco de la República sobre el comportamiento de la Economía nacional para 2020 y el escenario de recuperación en 2021, el equipo técnico hace las siguientes observaciones:

- El equipo técnico del Banco proyecta una caída del PIB en el segundo trimestre de este año entre el 10 % y el 15 %.
- Para 2020 se pronostica una caída entre el 2 % y el 7 %, dependiendo de la velocidad con que se reactiven la producción y el comercio.
- Solo hasta finales de 2021 se estaría alcanzando el nivel de actividad económica de 2019.
- Con un fuerte aumento del desempleo, que el equipo técnico del Banco estima entre 15 % y 17 % para el promedio de 2020.

La revisión sobre el rango de caída del PIB de acuerdo a la figura 1, permite establecer, en principio, el efecto de contracción de la economía sobre los sectores económicos que la conforman, así, a partir del II trimestre de 2020 se verán reflejados con mayor precisión los efectos del aislamiento preventivo en el sector real, caracterizado por una fuerte alza en la tasa de desempleo, deterioro elevado de los establecimientos de comercio, baja confianza del consumidor (-36 %), incremento en la declaración de insolvencia de empresas, deterioro de las transacciones diarias y un fuerte choque de demanda respecto de la capacidad de producción de la economía.

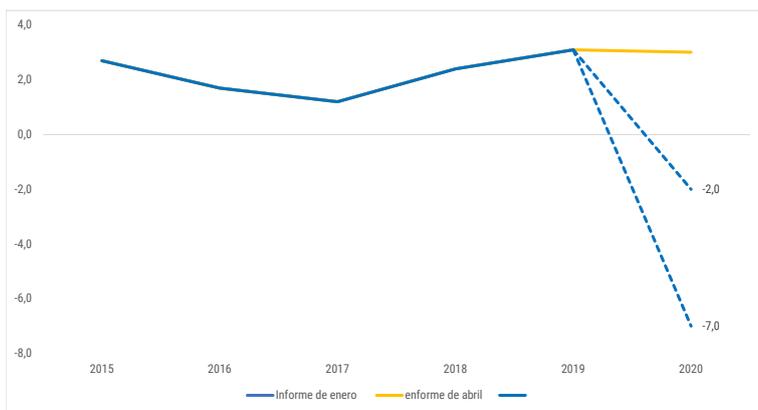
«Los efectos del Covid19 en el país y los esfuerzos por frenar su propagación implican una caída de la actividad económica, con una mayor afectación en ciertos sectores, como el turismo, transporte, entretenimiento, otros servicios y la producción de algunos bienes durables. Este impacto inicialmente genera un cierre obligado de varios sectores (algunos servicios y bienes

durables) y un aumento transitorio de la demanda de bienes específicos y esenciales para enfrentar la epidemia (bienes de consumo no durables y semidurables).

Es posible también que se presenten interrupciones de la oferta o encarecimiento de materias primas y servicios requeridos para la producción. La magnitud del deterioro que tendrá el mercado laboral y la inversión también es incierta, así como su impacto en el producto potencial de la economía».¹

Figura 1

Estimación de la variación porcentual anual del PIB 2020



Como hemos visto hasta aquí, los efectos generalizados de la caída en el ciclo económico expresan una alta coyuntura que no solo se debe pensar desde la base de una expansión del gasto a través de la política fiscal, sino que además engloba las posibilidades que tenga el país para volver a la normalidad paulatinamente, dejando un espacio a la política económica que permita transferir los beneficios de la recuperación con mayor prontitud a los sectores más afectados.

Ciertamente, el empleo es el principal indicador de bienestar económico de los colombianos al representar la totalidad de los ingresos que sostienen un hogar y sobre los cuales se toman de-

1. Informe de política monetaria. Banco de la república 2020. https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9842/informe_de_politica_monetaria_a_bril_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

cisiones de vida que favorecen a la familia colombiana, máxime cuando los efectos de la pandemia y el aislamiento preventivo motivado por el gobierno nacional son fuentes ineludibles de reacción inmediata para salvaguardar la vida. Los recursos que ha dispuesto el ejecutivo han tenido por resultado la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) a través del cual se han focalizado los dineros provenientes de la expansión del gasto en materia fiscal.

Para confrontar la crisis del empleo y la pérdida en el ingreso de los colombianos, como reacción al comportamiento de los sectores económicos, es decir, desde la oferta, la tabla 1 presenta las proyecciones hechas por Fedesarrollo² en los distintos escenarios de crecimiento por ramas de actividad.

Tabla 1

Escenarios de crecimiento por el lado de la oferta

Rama de actividad	Participación (%)	Escenario central	Escenario pesimista
Agropecuaria	6,7	2,4	2,3
Minería	5,6	-10,8	-12,5
Industria manufactura	10,9	-3	-6,4
Construcción	6,3	-10,2	-11
Edificaciones	38,3	-12,2	-12,8
Obras civiles	41	-7,9	-8,8
Comercio y transporte	17,7	-16,1	-25,8
Información y comunicaciones	2,8	3,1	3
Actividades financieras y de seguros	4,4	-2,8	-3,7
Actividades inmobiliarias	8,5	-12,1	-14,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	6,8	0,3	0,2
Administración pública y defensa	15	5,9	7,2

2. Tendencia económica N° 206 Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo Fedesarrollo. <http://dams.fedesarrollo.org.co/tendenciaeconomica/publicaciones/206/>

Rama de actividad	Participación (%)	Escenario central	Escenario pesimista
Actividades artísticas y de entretenimiento	2,3	-20,6	-33,4
Producto interno bruto		-5	-7,9

Fuente: *Tendencia económica, Fedesarrollo.*

Ahora veamos cómo a partir del escenario de crecimiento por ramas de actividad también se manifiesta el escenario de desempleo, cuya explicación se haya en la contracción sistemática de la actividad productiva, la reducción de la demanda externa, con consecuencias sobre el déficit de cuenta corriente aún mayor y la reducción en el nivel de transacciones diarias. En el peor escenario, la tasa de desempleo podría acercarse al 20,5 %, con 1,9 y 2,5 millones de nuevas personas desempleadas.

Tabla 2

Escenarios de desempleo y pobreza monetaria

	Escenario central	Escenario pesimista
Tasa de desempleo (%)	18,2	20,5
Nuevas personas desempleadas (millones)	1,9	2,5
Pobreza monetaria (%)	31,9	33,6
Nuevas personas en situación de pobreza (millones)	2,3	3,1

Fuente: *Tendencia económica, Fedesarrollo.*

El número de personas que pueden caer en situación de pobreza oscila entre 2,3 y 3,1 millones, con un porcentaje de pobreza monetaria de 33,6 %, esto derivado de los mayores riesgos de caer en tal situación por parte de trabajadores informales, hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza entre sus miembros y personas que no son beneficiarias aún de los programas de transferencias monetarias.

Finalmente, el contraste del desempleo, junto con la ampliación de la cifra de personas en situación de pobreza, una contracción sustancial en el nivel de ingresos y el escenario de menor tasa de crecimiento en las ramas de actividad económica, también surgen retos monumentales en la situación del gasto

público, respecto de los escenarios de deuda como porcentaje del PIB, este último escenario es vital en el sostenimiento de las condiciones de vida de la población y al mismo tiempo es interpretado por muchas corrientes diferentes sobre la efectividad del gasto en programas sociales. Nada más cierto que, en épocas de crisis, acudir a la política fiscal a través de ampliaciones del gasto (incluso permitiendo desfases en el déficit) con el fin de contrarrestar efectos desastrosos en el bienestar social de la población.

Respecto del comportamiento de la deuda del gobierno nacional central, las estimaciones hechas por Fedesarrollo muestran un escenario de 59,8 a 64,6 como porcentaje del PIB, ello explicado además por la contracción de la economía, la devaluación de la tasa de cambio, déficit primario e intereses sobre la deuda.

II. Sobre el concepto entre Renta Básica e Ingreso Solidario

El concepto de renta básica se remonta a finales del siglo XVIII, planteado por Joseph Charlier, quien habló de la necesidad de garantizar un ingreso básico mínimo para la población, lo llamó «dividendo territorial» en su publicación *Solución del problema social*. Posteriormente, en 1918, Dennis Milner, publica *Scheme for a state bonus*, hablando en la misma línea del problema social que retrasaba el desarrollo económico de las naciones. Durante la década de los años treinta, en plena manifestación de los estragos de la gran depresión, se publicaron estudios al respecto de una renta básica: (*National Dividend*: C. H. Douglas, Reino Unido, 1932; *Basic income*: George D. H. Cole, Reino Unido, 1953; *Demogrant*: James Tobin, Estados Unidos, 1967), todos se enfocaban en la misma idea sobre un bono social, en forma de renta, que actuara contra la precariedad de la pobreza, el debilitamiento de la función de ingreso de los trabajadores y aprobara una calidad de vida justa, respecto del consumo vital y el acceso al mercado.

Fue el filósofo belga y economista Philippe van Parijs quien determinó para la discusión científica y social la formulación precisa del concepto de renta básica por medio de la libertad real para todos, haciendo una exploración sobre lo que debe representar la libertad para la población conforme al conjunto de decisiones que debe tomar para asegurarse una vida. Para Van Parijs existe una condición soberana representada por la libertad, así

como por la tasa de eficiencia de una Estado que otorga oportunidades de ser libre conforme a las decisiones de la población.

De acuerdo a la *Basic Income Earth Network* (BIEN) la definición precisa sobre el ingreso básico:

«Un Ingreso Básico es un pago en efectivo periódico que se entrega incondicionalmente a todos de manera individual, sin necesidad de prueba de medios o trabajo».

Ahora bien, la renta básica implica una medida necesaria cuando las cosas fallan en el mercado, en forma sencilla, es la transferencia a través del medio pecuniario de un valor estimado mínimo, en condición de libertad para la población.

En el mundo, distintos estudios sobre el desarrollo económico han poblado el debate político, filosófico y económico sobre las barreras de acceso que mantienen a la población en situación de pobreza e impiden la materialización de un estado de bienestar eficiente y consiente sobre las necesidades básica atendidas. Una de las variables que explican tal situación es la distribución del ingreso per cápita anual, por considerarse la base redistributiva de la producción.

Para autores como Amartya Sen, la libertad de las personas es intrínseca a la materialización de su bienestar, por ende, además de las relaciones de mercado y su interacción personal, también las instituciones sociales y gubernamentales hacen parte de la libertad individual en su sentido más profundo. Ahora bien, el desarrollo se entiende como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos,³ pero tal condición no se puede dar, en la medida que existan restricciones de acceso, la pobreza se convierte en la restricción absoluta, cuyos efectos nefastos sobre la vida, pone en riesgo el desarrollo de una sociedad libre.

«Con independencia de lo bien que funcione un sistema económico, algunas personas pueden ser muy vulnerables y verse sumidas, de hecho, en grandes privaciones, como consecuencia de cambios materiales que afectan negativamente a su vida. La seguridad protectora es necesaria para proporcionar una red de protección social que impida que la población afectada, cai-

3. Amartya Sen, Desarrollo y libertad.

ga en la mayor de las miserias y, en algunos casos, incluso en la inanición y la muerte. El aspecto de la seguridad protectora comprende mecanismos institucionales fijos, como las prestaciones por desempleo y las ayudas económicas fijadas por la ley... así como mecanismos *had hoc*, como ayudas para aliviar las hambrunas o empleo público de emergencia para proporcionar unos ingresos a los pobres» (Sen, p. 29).

No obstante, las libertades en una sociedad implican el goce del acceso al mercado en las mismas condiciones que puedan asegurar un nivel de vida digno, así, además de restricciones como la pobreza y la densa concentración del ingreso también son fuente ineludible de otro tipo de barreras de entrada, concierne al valor de las cosas, dado que en un sistema de mercado, el sistema de precios, además de ser fuente de información para tomar decisiones, representa un hito entre las comparaciones sociales de acuerdo a los diferentes bienes y servicios adquiridos en un momento dado. Nos enfrentamos a una pérdida relativa de capacidades inherentes al desarrollo que se manifiestan con mayor proporción en situaciones de emergencia económica.

Para Aabhiit Banarjee y Esther Duflo (premios Nobel de economía 2019), el trabajo de experimentación sobre aplicaciones de política económica en India, basadas en educación y salud «hasta las políticas mejor intencionadas y elaboradas con el mayor cuidado, pueden carecer de impacto si no se llevaban a cabo adecuadamente»; de ahí que, para el contenido de la presente ponencia, una Renta Básica de Emergencia implique, sobre todo, el mecanismo de «Focalización» que permita identificar de forma más clara y eficiente la población objetivo que se encuentra frente a un riesgo de pobreza, que, de no ser atendida, puede significar un efecto sistemático en el empeoramiento de las condiciones de vida en todo su conjunto.

III. Sobre las recomendaciones generales

Es claro que los cambios en los ingresos de los colombianos van a representar reducciones sustanciales que pueden incrementar el riesgo de caer en situación de pobreza, el deterioro del mercado laboral puede transferir con mayor presión los choques de demanda, representados por el incremento de nuevos desempleados, que, como se observó en párrafos anteriores, puede ser del orden de 1,5 a 2,9 millones de nuevas personas en situación cesante.

Los retos del mercado laboral se ubican en la reducción de la demanda por mano de obra hasta tanto la producción no reaccione a las condiciones normales con que venía a mediados de marzo, mes en que inició la cuarentena preventiva.

Los datos a los que se refiere el proyecto de ley de la referencia provienen de las estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre las medidas de reacción del Estado frente a la emergencia económica. En este sentido se observan las siguientes variables:

- Gasto social, como proporción del PIB en programas de asistencia de lucha contra el desempleo y la caída de ingresos.
- Pobreza monetaria, como indicador de pérdida de ingresos en la población vulnerable.
- Desempleo, como pérdida de capacidad por mantener el nivel de ocupación observado.
- Caída generalizada en la actividad productiva, como proporción del PIB para América Latina.
- Aumento en el nivel de deuda del gobierno nacional central, como proporción del PIB.
- Deterioro de las relaciones comerciales con motivo del cierre generalizado de las economías.
- Incremento de los costos asociados a programas sanitarios en el marco del modelo de atención en salud y los derivados de transferencias monetarias no condicionadas (ingreso solidario).
- Programas de ayuda al desempleo, en el marco del PAEF.
- Programas de contingencia económica en el marco de creación del FOME.
- Giros ordinarios en el marco de los programas familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor, devolución del IVA, protección al cesante y la creación del ingreso solidario.
- Programas de apoyo a la oferta, a través de las garantías financieras del 90 % y 80 % mediante líneas especiales de crédito, respaldadas por el Fondo Nacional de Garantías (FNG).
- Programas de incentivo a la demanda a través del retiro parcial de cesantías.

Aunado a lo anterior se destaca la iniciativa que contiene el proyecto de ley por originarse en uno de los momentos de mayor incertidumbre sobre el destino económico del país, abrazando el principio de solidaridad ante la vulnerabilidad de la población

de menores ingresos, teniendo en cuenta la voluntad del Estado colombiano por la subsidiaridad de los colombianos.

De ahí que se quiera construir sobre lo construido, en reconocimiento de los programas sociales impulsados por el Gobierno nacional, en cuyo escenario es vital mantener la protección de los colombianos como Estado social de derecho. En constancia ante la plenaria del Senado de la República quedó plasmada la voluntad por abonar y fortalecer los programas del Gobierno nacional como se cita a continuación:

«Preservar la vida de los colombianos y disponer de una oportuna y adecuada atención en salud frente al alto riesgo de contagio del Covid19, motivó al presidente Iván Duque a decretar la emergencia sanitaria, económica y ambiental, el aislamiento obligatorio de los ciudadanos y el cierre de todas las actividades productivas que no fueran esenciales para atender la emergencia. Como resultado de estas necesarias y oportunas decisiones, muchos hogares colombianos se han visto afectados no solo en su forma de vida sino en sus ingresos y actividades productivas. Por lo anterior, el Gobierno nacional se ha focalizado en dar prioridad en la asignación de los escasos recursos, a una mejor atención en salud, la seguridad alimentaria y la preservación de los empleos... Si bien son muchas las necesidades y escasos los recursos, debemos consolidar la fraternidad social de modo sostenible...

Dado que las recomendaciones de la CEPAL son de considerable importancia para la agenda económica de América Latina, los puntos más fuertes sobre la capacidad de superar la crisis económica originada por la pandemia radican en cinco acciones esenciales:⁴

- i) Garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios esenciales y proteger los sistemas de salud.
- ii) Ayudar a las personas a sobrellevar la adversidad a través de servicios de protección social básica.
- iii) Proteger los trabajos, las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores informales a través de apoyo financiero y programas de recuperación.

4. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, CEPAL, mayo de 2020 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf

iv) Guiar el estímulo fiscal y financiero necesario para que las políticas macroeconómicas protejan a los más vulnerables y fortalezcan las respuestas multilaterales y regionales.

v) Promover la cohesión social e invertir en sistemas de apoyo y resiliencia dirigidos por la comunidad.

Como se observa en la tabla 4, las medidas de protección sobre las que hace énfasis la CEPAL, coinciden con las que ha adelantado el Gobierno nacional desde que se declaró la emergencia, respecto a las transferencias monetarias, se creó un nuevo programa denominado «ingreso solidario» y se han venido extendiendo los existentes, el reto de la cobertura y montos siguen siendo los más debatidos dada la relevancia que tienen en los ingresos de los colombianos.

Así las cosas, siempre será deseable proveer a la población colombiana de las ayudas a través de transferencias monetarias que permitan reducir riesgos de pobreza.

Tabla 3

Medidas de protección social para hacer frente al Covid19

Transferencias monetarias	Transferencias en especie	Suministro de servicios básicos	Protección social para trabajadores formales	Otros apoyos directos a personas y familias
Nuevos programas de transferencias monetarias Extensión de las existentes (anticipos de entregas, ampliación de montos y cobertura)	Alimentos Medicamentos Mascarillas Productos de aseo	Suspensión o exoneración de pago de cuentas: Agua, Electricidad, Gas, TIC (teléfono, Internet, TV)	Reducción de la exposición al Covid19 (teletrabajo) Protección de ingresos y puestos de trabajo (seguros de desempleo, licencias, prohibición de despidos)	Alivios tributarios Facilidad de pago de créditos e hipotecas Control de precios

Fuente: CEPAL. Informe especial Covid19.

Como se observa en el tabla 4, las medidas de protección sobre las que hace énfasis la CEPAL coinciden con las que ha adelantado el Gobierno nacional desde que se declaró la emergencia. Res-

pecto a las transferencias monetarias se creó un nuevo programa denominado «ingreso solidario» y se han venido extendiendo los existentes, el reto de la cobertura y montos siguen siendo los más debatidos dada la relevancia que tienen en los ingresos de los colombianos.

Así las cosas, siempre será deseable proveer a la población colombiana de las ayudas a través de transferencias monetarias que permitan reducir riesgos de pobreza.

IV. Sobre el compromiso con los hogares colombianos

La política nacional permanente del ingreso mínimo garantizado, denominada Ingreso Solidario, manifiesta las consideraciones estructurales que requiere el país para atender las necesidades de ingreso por parte de los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Sobre los hechos evidentes de una de las crisis más profundas que deja el Covid19, que llevó a replantear la política económica de nuestro tiempo.

Para el Gobierno nacional compromete un reto de grandes magnitudes, por cuanto involucra una recomposición de la economía colombiana a través de las reformas que para su efecto deben desarrollarse en virtud de la recuperación económica y la solidez de los ingresos de los colombianos para no caer en un círculo vicioso de pobreza que puede terminar aumentando el tiempo en que nos encontremos frente a una fase de recuperación.

Por ello, no es necesario referirnos a los componentes fiscales que derivan de la aplicación de una política fiscal contra cíclica cuyos resultados en el corto plazo harán posible trazar la ruta del bienestar social y el desarrollo económico.

1. Desde el punto de vista fiscal, compromete recursos adicionales que permitan ampliar el número de hogares que reciben las transferencias monetarias no condicionadas a través del ingreso solidario, ajustando los términos para el fortalecimiento de los ingresos de los hogares colombianos.

Es evidente que se tenga que contemplar una reforma fiscal que permita corregir los desfases de ingresos de la nación para financiar programas sociales que consisten en el giro directo de recursos. Para ello, es pertinente ajustar la reglamentación en el financiamiento, correlacionada con los impactos esperados por el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

2. La austeridad seguirá siendo un camino positivo en la medida en que el Gobierno nacional procure la distribución del gasto administrativo en forma eficiente, con el mínimo costo social, lo cual permita ahorrar recursos de hasta el 0,5 % del PIB, con lo cual deberán reducirse al máximo los gastos de funcionamiento que sean ociosos o de los cuales se pueda prescindir.

3. Hay que propender por la conservación del empleo, en vista de que las nóminas no tiendan hacia recortes masivos de personal, lo que deterioraría el mercado laboral y la función de salarios. Mantener la demanda siempre funcionará positivamente para distribuir ingresos entre la población.

4. Continuar con el desarrollo de los programas sociales de transferencias monetarias que han permitido amortiguar los choques de la demanda provenientes de la reducción de ingresos en la población.

5. Proveer de la liquidez necesaria que requiere la economía colombiana a través de inversiones en sectores que empleen un alto nivel de mano de obra.

6. Mantener la estabilidad macroeconómica para permitirse tener herramientas de financiamiento de largo plazo, apalancadas por la seguridad de las inversiones en el país.

7. Fortalecer los sectores productivos de mayor demanda de mano de obra a fin de expandir la producción interna y generar excedentes para la economía nacional.

8. Procurar la mayor proporción de gasto contra cíclico para responder a los compromisos de transferencias monetarias en los diferentes programas.

9. Focalizar los programas sociales hacia la población más vulnerable.

10. Implementar un plan económico de choque que permita la pronta recuperación de la senda de crecimiento económico.

En las consideraciones actuales del presente proyecto de ley, los senadores aquí firmantes radican esta importante iniciativa en beneficio de los hogares colombianos.

De los senadores de la República,

Ciro Alejandro Ramírez
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Álvaro Uribe Vélez
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Paola Andrea Holguín
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Amanda Rocío González
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Carlos Manuel Meisel
Senador de la República
Partido Centro Democrático

José Obdulio Gaviria
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Santiago Valencia González
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Honorio Miguel Henríquez
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Carlos Felipe Mejía
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Paloma Susana Valencia
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Juan Manuel Daza
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

José Jaime Uscátegui
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Juan Fernando Espinal
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Enrique Cabrales Baquero
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Héctor Ángel Ortiz
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Luis Fernando Gómez
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Edwin Alberto Valdés
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Jairo Cristancho
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Nicolás Pérez Vásquez
Senador de la República
Partido Centro Democrático

María del Rosario Guerra
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Fernando Nicolás Araujo
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Ruby Helena Chagüi Spath
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

John Harold Suárez
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Gabriel Jaime Velasco
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Alejandro Corrales
Senador de la República
Partido Centro Democrático

Yenica Acosta
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Oscar Darío Pérez
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Esteban Quintero
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Juan Pablo Celis
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

John Jairo Berrío
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

César Eugenio Martínez
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

John Jairo Bermúdez
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Margarita Restrepo
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

José Vicente Carreño
Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Juan David Vélez

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Rubén Darío Molano

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Milton Hugo Angulo

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Gustavo Londoño

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Gabriel Jaime Vallejo

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Edwin Ballesteros

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Luis E. Díaz Granados

Senador de la República
Partido Cambio Radical

Andrés García Zucardi

Senador de la República
Partido de la U

Edward David Rodríguez

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Hernán Garzón

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Álvaro Hernán Prada

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Jennifer Kristin Arias

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Óscar Villamizar

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Ricardo Ferro

Representante a la Cámara
Partido Centro Democrático

Efraín José Cepeda

Senador de la República
Partido Conservador

Una renta básica universal e incondicional permitiría unificar la lucha de los trabajadores en torno a un derecho que los beneficiaría a todos sin importar cuál sea la situación de su actividad específica, al tiempo que daría mucho más aire para resistir los ajustes sobre las condiciones de trabajo o al mismo empleo (Raventós y Lo Vuolo, 2009).

Una renta básica aumentaría el poder de negociación de los trabajadores. Cuando la relación laboral es tan institucionalmente asimétrica que los contratos entre una multinacional o gran empresa y cualquier trabajador toman legalmente a ambas partes como «iguales», no es complicado ver cómo una renta básica mejoraría la posición de la parte más vulnerable, que al menos tendría un ingreso por encima del umbral de la pobreza sobre el que apoyarse (Arcarons et al., 2018).

Apoya:

