

# El proceso de formación de agenda de la renta básica monetaria en Colombia: tendencias, vacíos e insinuaciones\*

The Agenda-Setting Process Of Basic Cash Income In Colombia: Trends, Gaps And Insinuations

Jairo Santander<sup>a</sup>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.pfar>

Universidad de los Andes, Colombia

jsantand@uniandes.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5822-6489>

Recibido: 02 octubre 2020

Aceptado: 12 junio 2021

Publicado: 30 agosto 2022

## Resumen:

La crisis social y económica ocasionada por la pandemia del COVID-19 abrió una ventana de oportunidad para que el tema de la renta básica monetaria entrara con fuerza a discutirse en la esfera pública colombiana, hasta el punto que, en el Congreso de la República, se presentaron cuatro proyectos de ley para hacerla realidad. En este artículo se analiza, a partir del marco analítico de flujos múltiples, cómo ha evolucionado la discusión en Colombia y se identifican sus principales tendencias y vacíos en relación con la teoría de la renta básica monetaria, junto con una propuesta para ampliar la discusión.

Lo que se evidencia es que la renta básica monetaria tiene un amplio consenso social, pero que la ventana de oportunidad haya sido una situación crítica que limitó de forma severa la discusión. Esta se dio, principalmente, alrededor del Programa Ingreso Solidario del Gobierno, y se centró en sus alcances, montos y costos fiscales, pero dejó a un lado dimensiones del tema, que son consideradas relevantes en la teoría de la renta básica monetaria, como lo son sus implicaciones en la justicia social y en combatir la desigualdad.

**Palabras clave:** renta básica, formación de agenda pública, ingreso solidario, flujos múltiples.

## Abstract:

The social and economic crisis caused by the COVID-19 pandemic opened a window of opportunity for the issue of basic monetary income to enter strongly into discussion in the Colombian public sphere, to the point that four bills were presented in the Congress of the Republic to make it a reality. This article analyzes, based on the analytical framework of multiple flows, how the discussion has evolved in Colombia and identifies its main trends and gaps in relation to the theory of basic monetary income, together with a proposal to broaden the discussion.

What is evident is that the basic monetary income has a broad social consensus, but that the window of opportunity has been a critical situation that severely limited the discussion. The discussion focused mainly on the government's Solidarity Income Program, and was centered on its scope, amounts and fiscal costs, but left aside dimensions of the topic that are considered relevant in the theory of basic monetary income, such as its implications for social justice and combating inequality.

**Keywords:** basic income, public agenda formation, solidarity income, flows.

## Introducción

Actualmente, dada la coyuntura de crisis social ocasionada por la pandemia del COVID-19, ha tomado fuerza una discusión, que viene de tiempo atrás, sobre la conveniencia o no de que los gobiernos implementen instrumentos monetarios que garanticen un sustento básico para todos los ciudadanos, independiente de su lugar en el circuito productivo, su esfuerzo o su condición de vida. Dichos instrumentos, más conocidos como renta básica monetaria, han tenido una importante elaboración teórica y cuentan con un destacado grupo de defensores, ubicados en distintas orillas de la justicia social (Bidadanure, 2019).

El escenario provocado por el COVID-19 ha visibilizado la condición de vulnerabilidad y precariedad de vida de muchas personas, quienes, ante un choque que corta su fuente básica de ingreso, no logran garantizar su consumo mínimo vital, situación que las lleva a una condición de miseria. Esto ha puesto en la palestra pública las fragilidades del sistema que, para muchos, termina siendo un simple capitalismo de supervivencia

## Notas de autor

<sup>a</sup> Autor de correspondencia. Correo electrónico: jsantand@uniandes.edu.co

–nada más contradictorio–. También ha generado una ventana de oportunidad para que el tema ingrese con fuerza y, por primera vez en América Latina, con alguna remota opción de que sea discutido por los gobiernos.

Es así como, a pesar de que el tema lleva mucho tiempo en la discusión académica, se puede considerar que el debate actual en la agenda pública es incipiente y está en proceso de maduración, tanto para comprender el problema como para definir cuál sería el mecanismo más adecuado para la incorporación de la renta básica monetaria universal en la política social de los países (Roosma y Van Oorschot, 2019). El caso colombiano es un buen referente del estado de madurez de dicha discusión, en especial porque ahí se dio un intento político por convertir en norma la renta básica monetaria (RBM), mediante el proyecto de ley de Renta Básica de Emergencia.

Por lo tanto, con el presente trabajo se tiene como propósito comprender el proceso público de formación de agenda de la renta básica en Colombia, que se dio gracias a la ventana de oportunidad que abrió la coyuntura del COVID-19 en el país. Esto implica abarcar tanto el escenario político de discusión como los actores y las distintas dimensiones del tema que se abordaron en la deliberación pública.

Esto requiere la identificación de las distintas conceptualizaciones, justificaciones y propuestas que se han dado en la discusión pública, a la vez que los argumentos de resistencia y contradicción, los diversos actores y las opciones reales que tiene la renta básica monetaria (RBM) de entrar en la agenda de gobierno como parte importante del instrumental de la política social.

Para ello, el presente trabajo se apoya en el marco analítico del enfoque de flujos múltiples (MSF) (Zahariadis, 2007, 2016), a fin de orientar un análisis crítico del discurso (Van Dijk, 2015) que identifique las principales trayectorias discursivas, así como las implicaciones del contexto de la coyuntura del COVID-19 en la modelación de la discusión pública sobre renta básica monetaria universal en Colombia. El marco analítico del MSF, propuesto por Kindon (1984), analiza el proceso de formación de agenda a partir de la comprensión de las ventanas de oportunidad y cómo en ellas confluyen tres “corrientes” que siguen lógicas diferentes: la corriente de los problemas (*problem stream*), la corriente de las políticas (*policy stream*) y la corriente política (*political stream*) (Aguilar, 2003; Torres y Santander, 2013; Zahariadis, 2007).

El proceso de formación de agenda se constituye en un área de estudio que es compatible con el análisis crítico del discurso, al centrarse este en la forma como los actores de la política se organizan y manifiestan poder con los discursos públicos (Van Dijk, 2015). El análisis revisa todas las palabras y frases relacionadas con la conceptualización y justificación de la renta básica en Colombia, que son usadas por todos los actores relevantes en el espacio de la política y el proceso de formación de la agenda (Zittoun, 2009). El análisis tiene como propósito la reconstrucción del evento comunicativo (escenario, participantes y objetivos) que hay detrás de los discursos empleados por los principales actores de la discusión pública, en los meses posteriores a la apertura de la ventana de oportunidad debido al COVID-19.

Con el análisis se busca identificar el funcionamiento tanto del flujo de políticas, al revisar los planteamientos sobre renta básica expuestos, como el flujo de problemas, al indagar sobre los principales problemas sociales a los cuales se asocia la renta básica como solución, y los actores políticos que configuran el escenario discursivo. Para ello, se elaboró una base de datos que contenía las principales intervenciones de los actores relevantes en la discusión pública: representantes del Gobierno, del Congreso de la República, de la sociedad civil y de los tanques de pensamiento académico que forman parte del escenario de subgobierno de las políticas sociales en el país. Las fuentes primarias de estas intervenciones fueron entrevistas a medios, pódcast en los que participaban los actores, artículos académicos, discursos ante el Congreso de la República y las cortes. Como fuentes secundarias que se tuvieron en cuenta están: webinarios, artículos académicos y de prensa en los que era analizado el debate de renta básica en Colombia y citadas las voces de los principales actores. Se consideraron estas fuentes para constituir la base cuando los elementos adicionales aportaban nueva información o afectaban las codificaciones elaboradas y procesadas en el *software* N-vivo.

De este ejercicio se espera identificar los elementos que marcan el proceso de formación de agenda y aquellos que están ausentes y deberían ser tenidos en cuenta para un mejor acople del instrumento a la política social y

dinámica institucional del país. Así, el presente artículo se ordena de la siguiente forma: en el primer apartado se hace una revisión de la literatura acerca de cómo se ha dado en el mundo el proceso de formación de agenda sobre renta básica monetaria; en la segunda parte se revisa la discusión pública de la renta básica en el país; en la tercera se analizan los vacíos de la discusión, en relación con lo que ha sido el debate teórico y público a escala global; y, por último se hacen unas reflexiones acerca de la necesidad de ampliar el debate y se formulan las conclusiones.

## **La renta básica monetaria: una discusión extensa**

Aunque la conceptualización de la renta básica monetaria es extensa (Torry, 2019), la definición clásica más conocida es la de renta básica monetaria universal (RBU), y se expone como un instrumento no condicionado que brinda un ingreso monetario, periódico e individual a todo el universo de ciudadanos en un país (Van Parijs y Vanderborght, 2006). Puntualmente, la RBU se entiende como una forma de garantía económica otorgada a los ciudadanos, que es proporcionada por el Estado mediante una asignación mínima de ingresos, y que funciona como un ingreso que estructura la función de protección social, por medio de la cobertura de las necesidades básicas de una persona (Bejarano et al., 2019).

La discusión académica alrededor de la RBM ha sido muy amplia y denota varios intereses, matices y justificaciones. En aras de agrupar las distintas posturas en grupos que permitan identificar trayectorias discursivas, se pueden asociar las distintas premisas sobre RBM entre aquellos que la apoyan, en procura de garantizar derechos básicos (Bejarano et al., 2019), los que la ven como un potente instrumento de justicia distributiva (Van Parijs, 2014) y quienes la entienden como uno más de los instrumentos de compensación social del sistema, muy asociados a la idea del fin del trabajo (Birnbaum y De Wispelaere, 2020; Gourevitch y Stanczyk, 2018).

En la comprensión de derechos básicos encontramos el planteamiento de ingreso ciudadano de Lo Vuolo (2016), quien lo define como un ingreso suficiente para garantizar niveles básicos de consumo, pagado por el Estado a cada miembro de la sociedad, incluso si no quiere trabajar remunerado y sin considerar su patrimonio. De esta manera, la renta básica se considera una garantía mínima para que las personas no descendan de cierto nivel básico de bienestar.

Desde aquellos que consideran que es un derecho de toda persona, la renta básica universal se considera un instrumento esencial para garantizar un acuerdo social justo. Para Casassas (2020), la RBU debe verse como la universalización del derecho humano a elegir una vida propia, para dar así un reconocimiento a la condición humana de todas las personas. Además, para este autor, la RBU es un instrumento que permite un justo acceso de las personas a la participación social de la riqueza.

A esta perspectiva también se asocian aquellos que logran percibir la RBU como una pieza fundamental para que las personas puedan acceder a una real libertad, con el fin de disminuir las dependencias financieras y permitirle a los individuos mayor autonomía para definir asuntos como su futuro laboral, sin estar condicionados por la necesidad de un ingreso (Garay y Espitia, 2020; Van Parijs y Vanderborght, 2006).

Muy alineados a esta perspectiva de derechos se encuentran aquellas posturas que enfatizan en los efectos distributivos, asociados a concepciones de justicia social. Desde esta óptica, el principal aporte de la renta básica está en nivelar en algo el piso de las oportunidades, para que muchas personas puedan iniciar proyectos de vida sin tener que preocuparse por asegurar un sustento (Van Parijs, 2014). Más allá, es un instrumento fundamental para que aquellas personas excluidas del sistema puedan tender puentes con este y logren aumentar sus posibilidades de acceso social. Desde esta perspectiva, Mays (2019) plantea que este acceso social tiene impactos positivos en la cohesión social y la inclusión.

Desde posiciones asociadas a una visión crítica del Estado y del sistema capitalista, los instrumentos de protección social tienen que ver más con mecanismos de compensación social del sistema, los cuales

reconocen que hay un amplio sector social de perdedores y son más las herramientas que sirven de control de frustraciones que en función de la estabilización social. Para Jessop (1999), el Estado divide sus funciones entre aquellas que permiten la reproducción de las ganancias y la compensación a los perdedores, y las de quienes quedan excluidos del sistema de reproducción social. Así, desde estas posturas, la renta básica ahoga la posibilidad de cualquier cambio real y se limita a jugar un rol compensatorio dentro del sistema.

Para autores más contemporáneos, como Gourevitch y Stanczyk (2018), la renta básica monetaria, más que empoderar a los trabajadores, como argumentan sus defensores, difumina las reales condiciones que estos requieren para salir de las condiciones injustas de explotación en las que viven. Desde este planteamiento, la renta básica monetaria, tal como se propone, no garantiza el ingreso necesario para la emancipación y resulta un paliativo del sistema por las condiciones de explotación. Este argumento ha tomado más fuerza en la medida en que se asocia a la preocupación por el “fin del trabajo”, que se ha venido dando por la alta tecnificación de la producción en la denominada cuarta revolución industrial (Birnbaum y De Wispelaere, 2020).

Sorprende mucho que gran parte de la literatura que ha alimentado el debate en Latinoamérica, muy a favor de la RBM, no discuta con esta postura crítica de la protección social y las limitaciones para una transformación del sistema económico que podría llevar a hacer Estado-dependiente a una parte importante de la nación. Realmente, la literatura dominante en Latinoamérica está más concentrada en los dos primeros grupos, con muy pocos planteamientos críticos hacia las implicaciones de la implementación de la RBM.

## **La formación de agenda de la renta básica monetaria: varias olas de interés, poca efectividad de inserción**

Los estudios sobre el comportamiento del tema de RBM en la agenda pública todavía es un terreno en germinación. Esto, a pesar de que los esfuerzos políticos en varios países han venido creciendo y que la discusión académica tiene una robusta literatura sobre el tema, que también incluye una amplia oferta de instrumentos de política para su implementación (Widerquist, 2019).

Widerquist (2019) muestra que la renta básica monetaria ha sido de interés desde hace un buen tiempo, y que dicho interés ha tenido tres grandes olas, sin mayor éxito en su consolidación en la agenda de gobierno. La primera fue una incipiente ola a comienzos del siglo XX; la segunda, con mucha más fuerza, ocurrió entre los años de 1960 y 1970, con una pérdida de interés a finales del siglo; y la tercera ola comenzó en la primera década del siglo XXI, la cual ha venido en incremento hasta el día de hoy.

Importantes centros de pensamiento han promovido el debate y consolidado una prolija trayectoria teórica, entre los que se reconoce el trabajo realizado desde 1986 por la Basic Income European Network, reconvertida en 2004 en la Basic Income Earth Network (BIEN). Estos laboratorios de ideas han impulsado el debate y la investigación sobre la RBM, sobre todo en Europa, donde han logrado que varios gobiernos discutan el tema y que haya sido también abordado en el ámbito de la Unión Europea, tanto en el Parlamento Europeo como en la Comisión Europea.

A pesar del entusiasmo académico suscitado con la discusión, más bien ha sido muy limitada la aceptación entre los hacedores de política (De Wispelaere, 2016; Frankel, 2020; Widerquist, 2019), al punto que, hoy en día, a pesar de unos pilotos e intentos de regulación, no hay un país que tenga incorporado en su instrumental de política social la renta básica monetaria universal. El texto editado por Caputo muestra los retos de viabilidad política que ha enfrentado en varios países, tanto de Europa y de la OCDE, la renta básica y que han llevado a su limitada aplicación real (Caputo, 2012). Por lo tanto, analizar su real impacto y conveniencia no ha sido posible y todo se limita al escenario de la discusión pública.

Lo Vuolo (2016) muestra cómo los canales políticos tradicionales han sido aprovechados en Europa para incorporar en la agenda pública la discusión. Son los casos del referendo de 2015 en Suiza y Finlandia, país

donde el Gobierno comenzó, en 2017, un experimento social para ver las consecuencias de implementar un instrumento de RBU. Estos dos eventos abrieron una ventana para un debate amplio en medios masivos y escenarios políticos sobre la medida (De Wispelaere, 2016). Lo Vuolo (2016) también ha identificado que en Europa han aumentado las voces políticas, las cuales, desde los partidos, están incorporando en sus programas la promoción de la idea en la agenda de gobierno. Se observa en países como España, con Podemos, Francia, con el movimiento Nuit Debout, Alemania y Grecia.

Pero lo que identifica De Wispelaere (2016) es que esta reciente y amplia activación del tema en la agenda pública en varios países no logra trascender a una efectiva inserción en la agenda legislativa o de gobierno, y que los promotores todavía tienen muchos escollos institucionales que superar (De Wispelaere y Noguera, 2012). Por ejemplo, el Gobierno de Irlanda encargó y publicó el *Libro verde*, en el que se concluía que una renta básica con impuestos integrados no solo sería asequible, sino que también tendría importantes efectos distributivos (Healy y Reynolds, 2012). Sin embargo, el *Libro verde* (y la renta básica) fue ampliamente desestimado en el desarrollo de políticas posteriores. Lo anterior evidencia que llamar la atención sería del Gobierno en el tema es un considerable desafío político (De Wispelaere y Noguera, 2012).

En América Latina, las ventanas de oportunidad para el tema han sido muy pocas. Tenemos el caso de Brasil, donde la Ley 10.835 de 2004, de renta básica de ciudadanía, fue expedida, pero nunca implementada (De Wispelaere, 2016; Pawłowski, 2019), y también se han promovido algunos proyectos de ley en Argentina. En ambos países, el espacio para la renta básica ha sido sofocado por la predominancia de los instrumentos de transferencia condicionada, que son el común en la región. Igualmente ha ocurrido en México, donde Yanes identificó una trayectoria que ha permitido consolidar un amplio apoyo político a la medida, pero que hasta la fecha de publicación de su artículo no había logrado grandes avances en materialización de esta (2012), lo que ha venido siendo transformado de a poco con la implementación de la renta básica para el adulto mayor.

Para Frankel (2020), quien hizo un análisis para Canadá desde el enfoque de flujos múltiples de Kindon, el reto que tiene el tema de la RBM es que se trata de una solución que busca incesantemente un problema socialmente relevante al cual acoplarse para que pueda tener una ventana de oportunidad. Esto, en términos de formación de agenda, puede llegar a ser confuso para las distintas oficinas de gobierno que tendría que intervenir (multiplicidad de agendas); igualmente, por los distintos discursos, en ocasiones contradictorios y difusos, y por la dificultad de organizar una coalición de defensa coherente y consistente en el tiempo.

Y es que la RBM se ha identificado como solución parcial a un amplio rango de problemas, en parte por la necesidad de los defensores de hacer relevante el instrumento ante la opinión pública. Entre estos se incluyen la creciente precariedad del trabajo (Frankel, 2020; Lo Vuolo, 2016; Birnbaum y De Wispelaere, 2020), el crecimiento del desempleo por el cambio tecnológico (Kaplan, 2015, citado en Frankel, 2020), la reducción de pobreza, la disminución de la desigualdad, el complemento a los salarios bajos, la mejora de la posición de las mujeres y otras personas en exclusión, la justicia social y el desarrollo de la democracia, entre otros (Frankel y Mulvale, 2014).

Lo que se observa al revisar los distintos problemas a los que se asocia la renta básica monetaria, es que sí hay una diferencia de enlaces, y que estos dependen mucho de los intereses del norte y el sur global, ampliamente diferentes. Mientras que en los trabajos que revisan la discusión política que se ha dado en países de Norteamérica y Europa la asociación recurrente tiene que ver con los problemas de la precariedad laboral y la automatización (Caputo, 2012), en los países latinoamericanos el instrumento de la RBM se asocia más a la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la justicia social.

Otro tipo de problemas a los que se está asociada la idea de renta básica monetaria es a la eficiencia del sistema de protección social. Frankel (2020) encuentra que para Canadá esto ha sido parte de los enlaces que los defensores han construido, dado que ellos han argumentado que un instrumento universal solventaría las dificultades y los costos de los procesos de focalización, incluida la exclusión de quienes requieren la ayuda.

A los estudios sobre el comportamiento de la RBM en la agenda pública se pueden sumar aquellos que la analizan como un fenómeno de opinión pública. Es el caso del trabajo de Kozák (2020), quien busca

identificar el papel de la cultura del productivismo en la aceptación pública o no de la RBM. El autor afirma que, aunque efectivamente en aquellos países donde el trabajo asalariado tiene una importante significancia cultural, el apoyo a la implementación de la RBM es menor. Esto parece obedecer más a la situación de prosperidad de los países. El trabajo de Roosma y Van Oorschot (2019) se inclina a defender esta hipótesis, al identificar que el menor apoyo a la idea de la RBM en Europa estaba en aquellas personas de medio y alto ingreso.

## **Renta básica monetaria en Colombia: la discusión pública en escenario de pandemia**

En este aparte se revisa la evolución del debate público sobre la renta básica en Colombia, para identificar cómo tuvieron lugar las trayectorias del flujo del problema y de la solución política que dieron forma al proceso de agendamiento del tema. Para identificar la trayectoria de la solución, en este caso de la renta básica monetaria, se analizan las posturas acerca de los principales atributos que, según se propone, debería tener la medida. Para reconstruir el flujo del problema se analiza a qué problemas está asociada la RBM en los argumentos de justificación de los actores. De manera transversal, el análisis del discurso permite ir identificando cómo se acomodan los principales actores en el escenario de discusión, para así reconstruir el flujo de políticas.

Entre las múltiples medidas tomadas en medio de la contingencia social ocasionada por la pandemia del COVID-19, una parte importante tendía a apoyar a aquellas familias que, por su condición de vulnerabilidad, requerían un apoyo durante el confinamiento. Por ello, el Gobierno colombiano adoptó una serie de medidas de protección social, entre las que se incluía el reforzamiento de sus instrumentos de seguridad social, como Familias en Acción, el adelanto en la programación de la devolución del IVA a la población pobre y la ampliación de la población atendida. Para esto último, el Gobierno activó el programa de Ingreso Solidario, con el cual pretendía paliar las dificultades ocasionadas por la pandemia de población vulnerable que no contara con ayudas oficiales.

A pesar de los programas gubernamentales, muchos vieron como insuficiente la ayuda suministrada por el Gobierno nacional, por lo que varios líderes políticos empezaron a introducir el tema de la renta básica monetaria en la agenda pública. Por lo tanto, en el momento del presente análisis, se habían presentado cuatro propuestas de proyecto de ley para implementar la medida. La que contaba con mayor apoyo, y que fue radicada por la oposición en el Congreso, se denominaba Renta Básica de Emergencia (RBE). De esta forma, la pandemia abre una nueva ventana de oportunidad para el tema, el cual nunca había sido considerado seriamente en el país, a pesar del avance de la discusión en el ámbito internacional.

Con la ventana abierta, se activaron varios espacios de discusión, foros (webinarios), debates radiales, en prensa y en televisión, donde se han empezado a discutir la pertinencia y la necesidad de la renta básica, su carácter universal, la manera de materializarla, el alcance a la población, su viabilidad y su impacto en las finanzas públicas. Varias de estas discusiones también demuestran un intento de retar la teoría y tratar de ajustarla lo más preciso posible al contexto colombiano, principalmente en el modo de “acuerdo parcial” sobre la RBM, evadiendo cualquier intento de universalidad desde el principio.

El debate en Colombia, rápidamente, configuró una discusión alrededor del principal mecanismo activado por el Gobierno para apoyar a la población vulnerable en la emergencia, el programa Ingreso Solidario. De hecho, uno de los proyectos de ley presentados busca convertirlo en programa permanente y que no funcione únicamente durante la emergencia del COVID-19. Esto condujo a que el debate se transformara en una particular combinación entre la revisión de la pertinencia de los instrumentos de ayuda social vigentes y las características que debería tener un adecuado programa que los sustituyera para una cobertura más eficiente.

Que la discusión haya girado en torno al programa Ingreso Solidario en parte fue resultado de la habilidad retórica que demostró el Gobierno y la falta de habilidad política de los defensores de la RBM, quienes, además, mostraron poco respaldo teórico a la medida. Con esto, rápidamente, se argumentó que Colombia no necesitaba una renta básica monetaria porque esta ya existía con el subsidio de Ingreso Solidario, y que llegaba a más de nueve millones de personas. “Mientras que muchos hablan de la renta básica, el Gobierno del presidente Duque la creó en estos tres meses, hizo una financiación y la extendió hasta el próximo 2021”, dijo Molano en referencia al programa (*Revista Semana*, 2020).

Para los contradictores de la posición del Gobierno, es erróneo considerar el monto de COP 160.000, otorgado por el programa de Ingreso Solidario, como una renta básica, dado que este es insuficiente y no garantiza el acceso a todos los que lo requieren. El planteamiento crítico hacia un programa de gobierno más robusto, que se identificó en este trabajo, fue la respuesta que ante la Corte Constitucional dieron varios investigadores de los centros de investigación, como Dejusticia y el Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Nacional de Colombia, durante su participación en la revisión de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020, promulgado por el Gobierno nacional, y en el que se le da vida al programa de Ingreso Solidario (Newman et al., 2020).

Durante su exposición, los investigadores argumentaron ante la Corte Constitucional que el monto suministrado por el Gobierno no era suficiente, dado que no cubría lo que se consideraba normativamente como un mínimo vital, es decir, los gastos mínimos de alimentación adecuada, vivienda digna y acceso a los servicios públicos e internet (Newman et al., 2020). Esta idea es compartida por los congresistas que presentaron el proyecto de ley de RBE. Para el grupo de congresistas, el alcance de Ingreso Solidario era limitado y planteaban la necesidad de que la renta básica de emergencia llegara a cerca de 32 millones de personas, y no solo a los tres millones de familias, como el actual programa.

A pesar de esta diferencia sobre el monto por otorgar, sí parece existir un acuerdo en que la renta básica puede ser el siguiente nivel de la política social en Colombia. Tanto en el Gobierno nacional como en el Congreso de la República y en la academia se reconoce que el país necesita ir migrando a un sistema en el que los instrumentos de asignación de recursos a la población vulnerable sean más eficientes y tengan menos costos de transacción y fallas de asignación. Donde se difiere es en el cuándo y en el cómo. Por ejemplo, el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, admitió: “Un siguiente paso podría ser la renta básica”, y agregó: “No es algo coyuntural, sino estructural, y lo que haría es reemplazar nuestra actual política, muy focalizada, donde tendríamos destinaciones y necesitaríamos una enorme capacidad de procesar datos (...), pero para allá nos tenemos que ir moviendo” (Cifuentes, 2020).

En cuanto al tipo de renta básica, la discusión ha estado, principalmente, enfocada alrededor de la condición de universalidad o de focalización, mientras que el tipo de modelo –si ingreso universal o el ingreso básico garantizado (Pawłowski, 2019)– poco fue discutido, y lo poco se hizo sin profundidad y de forma poco clara.

Aunque sí se logran identificar planteamientos en torno a las implicaciones de la universalidad del instrumento, la discusión en el país, rápidamente, llegó a un consenso de que, por el momento, lo mejor era pensar en una renta básica focalizada o, como la denominó la Anif en su propuesta, semiuniversal. Al parecer, hay una elevada conciencia de las limitaciones e implicaciones fiscales del país, por lo que no hubo una mayor defensa de la universalidad de la medida. Aunque el proyecto de ley presentado por la oposición en el Congreso habla de universalidad, esta se limita al grupo de población vulnerable agrupada en el Sisbén (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales), así como pasa con las otras propuestas.

La mayoría de las posiciones analizadas coinciden con la del profesor Mauricio López, de la Universidad de Antioquia, para quien “dada la escasez de recursos, se deben identificar y atender los hogares más pobres con una renta básica que intente nivelar, equiparar o incluso superar la línea de pobreza de esta población” (Cruz, 2020). En el mismo sentido, Piedad Patricia Restrepo, directora de Medellín Cómo Vamos, aseguró que el país no está listo para una renta básica universal por los “altos niveles de desigualdad; no tiene sentido que

se destine este recurso para personas con altos ingresos (...) Diferente a si es una renta básica focalizada, a cierto grupo por sus condiciones particulares” (Gómez, 2020). De igual forma pensó el director de Planeación Nacional, para quien sería una falla ética pensar en una medida de corte universal en un país con los niveles de desigualdad e informalidad que presenta Colombia. Así, tanto el Gobierno como los congresistas que plantearon el proyecto de Ley de Renta Básica de Emergencia coinciden con estas posiciones.

En cuanto al modelo de renta básica monetaria, se esperaba que en la discusión se analizaran al menos los dos principales mecanismos identificados en la teoría, a saber: el ingreso básico universal y el ingreso básico garantizado. El primero implica dar un monto de dinero que permita un sustento básico a toda la población, independiente de su nivel de ingresos; mientras que el segundo hace referencia a un mecanismo con un monto mínimo que debe ser garantizado por el Estado, con el que el Gobierno entra a completar el ingreso de la persona cuando esta no logra devengar lo suficiente para subsistir.

Pero lo que se identificó es que poco se discutió acerca de cuál tipo. Aunque en la discusión predomina la idea de que el modelo por implementar sería el de un monto que garantice el mínimo vital independiente del nivel de ingreso, algunas voces, con mayor detalle, proponían esquemas próximos al ingreso básico garantizado. Es el caso del director del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, Luis Reyes, quien ha sido una de las voces más consultadas durante esta discusión en la agenda pública. Para él, como solución se podía pensar en un subsidio que pudiera desmontarse gradualmente, en la medida en que la persona vaya mejorando su nivel de ingresos (Reyes, 2020).

Otro punto importante de la discusión acerca de las características de la renta básica incorpora la revisión del carácter individual del acceso, que incorpora la definición básica (Lo Vuolo, 2016; Van Parijs y Vanderborght, 2006). En este punto, la discusión es mucho menos clara y en ella se identifican varias posiciones. De hecho, entre los proyectos de ley hay tanto propuestas encaminadas al individuo como a las familias. Así, se presentan posturas que piden mantener el carácter individual, el cual es justificado en la teoría, mientras que otros consideran que debe otorgarse a la familia, esencialmente, porque los principales instrumentos de ayuda social del país tienen este foco y la infraestructura administrativa y de datos ya existe.

Por ejemplo, para el senador Víctor Marulanda (promotor de la RBE), como política social redistributiva, con la RBE, el Estado otorgaría el valor correspondiente a un SMMLV, a saber, COP 877.802, para los nueve millones de hogares más vulnerables del país (Gómez, 2020). Lo mismo considera el Gobierno, que sostiene que la renta básica debe ir a los hogares. Por ello el ingreso solidario es un programa que entrega una transferencia monetaria en favor de los hogares que están en situación de pobreza y vulnerabilidad y no son beneficiarios de programas sociales del Estado. Dicho programa no está contemplado para beneficio de individuos.

Quienes defienden que el ingreso vaya a las personas argumentan que, en origen, teóricamente, las propuestas de la RBM, la mayoría de las veces, son antifamiliaristas: conceden cierta independencia económica de los individuos, ya no conforme al mercado de trabajo, sino también respecto de las relaciones de dominación que rigen en la esfera familiar (Garay y Espitia, 2020). En esto, los defensores son muy afines a los planteamientos básicos de la teoría, que justifica el carácter de asignación individual en los efectos positivos en las libertades de los individuos (Lo Vuolo, 2016).

La última dimensión de la conceptualización de la renta básica monetaria en el país por revisar está relacionada con la manera de materializar el ingreso: si como lo plantea la teoría, mediante una transferencia monetaria, o por un mecanismo mixto, en el que se tenga en cuenta en el monto entregado el valor de los servicios sociales, como la salud y la educación, que se le concede al individuo. En este punto, la discusión es mucho más limitada: hay un gran consenso de que la ayuda debe ser monetaria y, realmente, poco se observa de posturas en favor de un enfoque mixto. De hecho, voces con escasa capacidad de incidencia y desde la sociedad civil fueron de las pocas que se identificaron en esta línea, como Kelina Puche, directora de Fundesarrollo, quien afirmó que la pobreza es un tema multidimensional y la garantía de una fuente de recursos fija, aunque



mejoraría las condiciones de vida de los hogares, no debe excluir del debate las necesidades de avanzar en la inclusión educativa, laboral, de vivienda digna y de salud (Cubillos, 2020).

Es así como, en este aspecto, la discusión estuvo concentrada más en el valor del monto. Mientras el Gobierno defiende el monto de Ingreso Solidario, que, como se mencionó, es de COP 165.000, la postura de los congresistas de la RBE es de la transferencia de un salario mínimo por familia, o sea alrededor de COP 877.000. De manera similar piensan los tanques de pensamiento que han presentado la propuesta ante la Corte Constitucional. Para estos centros de investigación, el monto de ayuda debería oscilar entre medio y un salario mínimo legal vigente (Newman et al., 2020).

Por otra parte, además de las características de la renta básica, la discusión pública estuvo enfocada en la exposición de los pros y los contras para adoptar la medida como parte de los instrumentos de política social. En este punto, se observa que es importante tratar de asociar la medida al mayor número posible de problemáticas sociales. Así, el análisis de contenido permitió identificar que los argumentos a favor se concentran, principalmente, en tres dimensiones: 1) luchar contra la pobreza garantizando un mínimo vital para los más vulnerables; 2) eficiencia administrativa en la redistribución, con menos distorsiones que en otros programas sociales (vs. partidas condicionadas); y 3) la reactivación económica. Argumentos tradicionales encontrados en la literatura, asociados a la ampliación de libertades, fueron marginalmente expuestos por los participantes en la discusión.

En medio de la crisis social que visibilizó la pandemia, varias voces se manifestaron públicamente sobre la conveniencia política de introducir como principal instrumento la renta básica en el sistema de seguridad social. Principalmente, porque la consideran el mejor instrumento para la lucha contra la pobreza, ya que garantiza un mínimo vital para todos y elimina la incertidumbre en las personas más vulnerables, sobre todo para paliar los nefastos efectos socioeconómicos de la pandemia (Garay y Espitia, 2020; Gómez, 2020; Newman et al., 2020).

En relación con la lucha contra la pobreza, también varios plantean efectos positivos contra la desigualdad, especialmente desde los sectores de izquierda (Reyes, 2020). Esto era de esperarse, dado que dicho tema es una bandera constante de la izquierda colombiana. Aunque, en lo que se revisó, esta posición de asociar la medida al problema de desigualdad se hizo de forma más retórica que práctica, dado que no se identificó el uso de ningún estudio o dato que validara el grado de impacto.

A pesar de que la lucha contra la pobreza, en especial la atención a las personas más vulnerables y la garantía del mínimo vital, era la principal razón que se argumentaba a favor de la renta básica monetaria, al final otras líneas de argumentación en el mismo sentido también se consolidaron en el debate público. Este fue el caso del impacto positivo de la RBM sobre la eficiencia en la gestión de la ayuda social. Los argumentos, en su mayoría, hacían referencia a que, al aplicar la RBM, muchos de los costos logísticos, de configuración de los sistemas de información, burocráticos y de incentivos se disminuirían considerablemente. Su centralidad en la discusión también se debió a que este fue uno de los puntos de acuerdo entre todos los actores sociales, independiente de su filiación política o posición sobre la RBM.

Por ejemplo, Roberto Angulo, exdirector de Familias y Jóvenes en Acción y uno de los consultores más relevantes para el Gobierno en temas de política social, planteó: “El Gobierno ya podría dar el paso de unificar los programas de transferencias monetarias, puesto que con Ingreso Solidario ya tendría las bases de datos para hacerlo” (Cifuentes, 2020). Para este analista, las razones por las que se podrían unificar son tres: progresividad, eficiencia en la operación y mejor comunicación al enfocarse en una sola medida.

También, el senador Marulanda, promotor de la RBE, aduce que su implementación ayudaría a reducir la descomunal burocracia administrativa que actualmente dirige y coordina por separado los cinco programas de asistencia social existentes en Colombia (Gómez, 2020). La posición del senador igualmente plantea que la operatividad de cada programa por separado resulta no solamente caótica, sino también un foco de corrupción (Gómez, 2020), por lo que reconoce que un solo programa resulta más eficiente que varios.

Defensores de la RBM, como Garay y Espitia (2020), también se suman a la idea de que con la RBM se evita la duplicidad en las ayudas y, al igual que el senador Marulanda, el beneficio también garantizaría mejor uso de los recursos. En la misma línea piensa Diego Molano, vocero del Gobierno para el tema.

Entre las razones de eficiencia administrativa también se encontraron planteamientos sobre la utilidad del instrumento de renta básica monetaria, para evitar los problemas de exclusión de beneficiarios. Este problema tomó relevancia, dadas las dificultades presentadas con los instrumentos incorporados por el Gobierno para atender la situación de COVID-19, como Ingreso Solidario, que al principio evidenció fallas en el sistema y que permitía asignar recursos a personas que no cumplían con los requisitos.

Por último, un argumento no esperado, pero que se encontró como recurrente en el análisis, asociaba la renta básica con la reactivación económica. Es claro que este argumento surgió por el contexto de crisis económica en que se debate la medida. No obstante, también se identificó como un mecanismo de los defensores para atraer el favor de sectores conservadores de la sociedad, quienes veían con reserva la medida. Por ejemplo, para el grupo de Dejusticia, que plantea la renta básica monetaria como mecanismo alternativo al Ingreso Solidario ante la Corte Constitucional, la implementación de un ingreso básico, que garantiza los derechos de la población en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad, también dinamizaría el consumo y la demanda interna y permitiría reactivar sectores de la economía afectados por la disminución del consumo (Newman et al., 2020).

Por otra parte, entre los principales argumentos en contra de la política que se lograron evidenciar fueron: 1) su excesivo costo fiscal y 2) las posibles distorsiones en el mercado de trabajo. Críticas comunes en la literatura, como la presión inflacionaria, el privilegio al ocio y que es un instrumento injusto, en la medida en que los que más producen tienen que ceder a los que menos producen, fueron marginalmente expuestas en la discusión pública del tema.

Gran parte de la discusión pública gira alrededor de los costos fiscales de la medida y las posibilidades reales que tiene el país en asumirlos. En la mayoría de las posiciones en contra se argumentaba la inviabilidad fiscal de la medida, sobre todo por los altos costos que asumía el Gobierno para atender la emergencia sanitaria, social y económica producida por el COVID-19. Desde el Gobierno, tanto el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, como sus viceministros y el delegado de Presidencia para el tema, Diego Molano, fueron explícitos en que se viera la inconveniencia fiscal de la medida. Para Molano, los subsidios existentes, y no la renta básica, son lo adecuado, al asegurar que hacerla “universal” significaría destinar todo el presupuesto nacional.

Adicionalmente, el viceministro de Hacienda del momento, Juan Pablo Zárate, planteó que, dados los esfuerzos fiscales que se estaban haciendo por la pandemia, no era viable la renta mínima, como él la definió. Sostenía Zárate:

ya habíamos hablado que son \$ 7 billones de salud, tenemos que apoyar las nóminas, no podríamos hacer un esfuerzo de \$ 18 o \$ 20 billones adicional en la renta mínima. Segundo, tenemos problemas logísticos importantes (...) plantear una cobertura de 7 millones de personas, logísticamente, no es una alternativa en el corto plazo. (Cifuentes, 2020)

En el gremio de la economía también fue recurrente esta postura. Se identificaron varios actores relevantes del gremio que pensaban igual al exdirector del Banco de la República, Carlos Gustavo Cano, quien destacó:

Con este impacto sobre las finanzas públicas, no creo que haya espacio adicional para establecer este mínimo vital. La renta petrolera está virtualmente desaparecida y el hueco fiscal es grande. Además, el endeudamiento que estaba cerca del 50 % del PIB– pasará el 60 % del PIB. (*Portafolio*, 2020)

Las tradicionales críticas por el impacto en el mercado de trabajo también fueron planteadas por varios economistas. Hernando José Gómez, exdirector del Departamento Nacional de Planeación, manifestó: “Si se entra pagando demasiado, se logra distorsionar el salario de reserva de la gente. Esto vale la pena revisarlo para tener una sociedad más equitativa” (*Portafolio*, 2020). Este comentario, aunque común, no fue muy recurrente

en los textos revisados, ni se expuso constantemente por los principales actores de la discusión, y menos por el Gobierno.

## **¿Qué faltó discutir de la renta básica en la agenda pública?**

Sí bien, gracias a la crisis del COVID-19, hay en el país un amplio debate sobre la renta básica, en el que su pertinencia, relevancia, mecanismos, costos y alcance han centrado la atención pública, este termina siendo limitado por lo que implica una decisión de este tipo para el sistema de seguridad social y su objetivo en un Estado de derecho. La discusión pública se ha limitado, principalmente, a reconocer la necesidad del instrumento en estos momentos de crisis, en hacer un llamado a no desconocer todo el sistema de protección social ya montado y a aceptar las limitaciones fiscales para su implementación.

Sin embargo, este es un asunto que tiene serias implicaciones en la comprensión social de justicia, en el relacionamiento del Estado con los individuos, en la incidencia de este en la vida de las personas, en la capacidad de estas, en su autorreconocimiento como ciudadanos y, en últimas, en el desarrollo del país. Por ello, se requiere promover discusiones que profundicen en algunos aspectos que se han descartado, dada la limitación de la actual discusión pública.

Y es que esta ventana de oportunidad abierta por la crisis del COVID-19 enfocó la discusión en la garantía de derechos, principalmente alrededor de la idea del mínimo vital, y cerró la oportunidad para una revisión más profunda de las implicaciones de la renta básica monetaria. Aunque se reconoce que la ventana para ello quedó abierta, porque tanto representantes del Gobierno como de sectores políticos y académicos reconocen la necesidad de ir avanzando en la idea, con el propósito de mejorar las políticas de atención social del país.

Pero la renta básica monetaria ha tenido profundas discusiones, tanto en el garante de derechos, como en sus implicaciones en términos de justicia social (Van Parijs, 2014), que deberían discutirse, para mejorar la comprensión del alcance que tiene este instrumento, pero también, con la intención de que se propicie una reflexión más amplia sobre el tipo de sociedad que se supone que somos. La revisión de los vacíos se ha ordenado en tres dimensiones: el alcance de la renta básica en cuanto justicia social, la relación entre mínimo vital y la posición social y la sensibilidad del instrumento.

Un pensamiento que ofrece la discusión sobre la RBU en Colombia tiene que ver con la abandonada y relevante definición de los factores que definen el rol social de las personas y, por ende, los canales de inserción social de estas. ¿Es el ingreso lo único requerido para que alguien se inserte, se identifique y participe en una sociedad? Es decir, ¿con la renta básica basta?

Desde el paso de la modernidad a la modernidad líquida se ha reflexionado ampliamente sobre las implicaciones que ha tenido el hecho de que el consumo se convirtiera en el nuevo definidor de la posición social y de bienestar (Bauman, 2007). Las posiciones en favor de la renta básica en Colombia adoptaron el consumo como referente. Esto se expresa a partir de la idea de mínimo vital y el argumento de activador de demanda que emplearon en la discusión. De esta manera, los defensores de la renta básica limitaron la discusión y condenaron a los individuos a que su bienestar sea comprendido solo con base en lo que consumen. Así, indirectamente, definen su función social con relación a su capacidad de consumir.

De este modo, en el debate que se dio en Colombia, el gran ausente es la discusión sobre el bienestar eudemónico que la renta básica podría traer, a pesar de que este es uno de los puntos de mayor realce en la literatura sobre renta básica. Dicha discusión resulta relevante porque, dadas las severas condiciones de exclusión y de desigualdad del país, es necesario cuestionarse si con la garantía del mínimo vital se aseguran, realmente, la inclusión del individuo en la sociedad, su realización y la definición de una identidad incluyente de la persona. Para los defensores, esto parece darse por descontado o garantizado a partir de un consumo mínimo asegurado. Pocas fueron las voces aclaratorias que se identificaron, como las de Garay y Espitia

(2020), que daban alguna explicación para comprender este mínimo garantizado como un punto de partida, aun así, con una gran esperanza de que por sí sola es un excelente punto de partida.

¿Qué tiene que ver esto con la renta básica? Realmente, bastante. Pues las implicaciones, en términos de bienestar social, están ampliamente relacionadas con los referentes de este que se encuentren vigentes en una sociedad. Si estos se asocian al consumo y se enfocan en el bienestar hedónico, es claro que aumentar el consumo sería la meta para seguir, y ahí encajaría bien la renta básica, tal como ha sido presentada en la discusión pública en Colombia. Pero si son otros, asociados al rol social del individuo, sus oportunidades de desempeñar la función deseada y que este sea valorado por el conjunto de semejantes, la RBM podría ser limitada y así no se convertiría en una adecuada medida para promover el bienestar social e incluso el individual.

El concepto de interseccionalidad, en el que diversas características del individuo se entrecruzan para agudizar su situación de opresión y exclusión, puede ayudar a entender más este asunto (Black y Stone, 2005). Por ejemplo, en un sistema de castas o de marcadas diferencias sociales por raza, la sola garantía de ingreso básico para consumo no aseguraría el modo de enfrentar las principales fuentes de marginación y opresión que tendrían las personas excluidas del sistema, lo que haría que el ingreso básico tuviera un bajísimo impacto en su bienestar. El asunto se complicaría más si, al tratar de solventar dicha situación de exclusión, la persona decide aprovechar la renta garantizada para emular consumos de clases que ella considera superiores o referentes. Así, caería en dinámicas de consumo que empobrecen. Esto implica que, al final, la RBM agravaría su situación.

Nada en relación con esto se identificó en el grueso de la discusión pública, y tampoco fue de interés para los actores relevantes de esta. Al parecer no hay actores políticos –aunque sí académicos– que se enfoquen en orientar el análisis desde la perspectiva de derechos, del reconocimiento e inclusión del individuo a la sociedad a la que pertenece. Tampoco se identificaron lineamientos amplios sobre enfoque de género o minorías, que hicieran ver posible esta aproximación. Apenas se encontraron breves referencias a la posibilidad de que adultos mayores y migrantes venezolanos también pudieran ser objeto del beneficio. Es claro que la ventana de oportunidad que abrió el COVID-19 también fue una gran limitante para dar una discusión más amplia sobre el tema.

Otra dimensión, muy asociada a la anterior, es la claridad que se tiene acerca del efecto de la renta básica en la activación de la persona. ¿A qué es sensible la RBM? ¿A promover la ambición de las personas? ¿A satisfacer sus necesidades? ¿A habilitarlas (capacidades)? En la revisión de la discusión parece que prima la percepción de que la RBM llegaría para ayudar a las personas a satisfacer sus necesidades básicas, no para darles un piso de oportunidades a fin de que puedan perseguir metas más amplias o lograr una dotación mayor de capacidades para que incrementen sus libertades. Aunque en varios de los debates académicos revisados se identificaron algunos planteamientos al respecto, estos no lograron trascender hacia las discusiones públicas en la esfera principal; tampoco fueron apropiadas por los actores defensores en el Congreso o en los centros de investigación que más eco tuvieron durante la discusión.

Tampoco queda muy claro una discusión acerca del propósito igualitario. Esto es, si con la renta básica se busca una vida igual de buena para todos, un equipamiento básico similar, mejorar la calidad de vida o facilitar la introducción de un *trade-off* de vida entre ingreso y ocio, que las personas, por necesidad, simplemente no pueden contemplar. Por lo observado en las discusiones, se da por descontado que, por la coyuntura, el único objetivo de la renta básica es, sin duda alguna, mejorar la calidad de vida, en especial de los más vulnerables, al permitirles a los individuos el ingreso a fin de que obtengan una canasta vital de bienes. Aunque esto parece obvio, las discusiones teóricas de la renta básica y su rol en la justicia social exigen que se amplíe esta discusión (Van Parijs, 2014) y no se dé como automático el mecanismo de habilitación.

Quedan otras discusiones sin darse, pero que revisten interés para una comprensión de la RBM en términos de justicia social y bienestar. Es el caso del papel que le quiere dar la política social a la responsabilidad personal en la vida, para que el destino de cada persona sea sensible a sus propias decisiones y se evite la dependencia del Estado, o cómo se quiere nivelar la cancha de oportunidades. Esto último lleva a preguntarse si con la renta

básica se pretende solo una nivelación parcial, en dimensiones relevantes de la vida como el mercado, o si, en definitiva, se propende por una nivelación amplia.

Lo anterior no solo es relevante en términos de justicia social; también tiene una incidencia en el diseño del instrumento. Si la nivelación es parcial y lo que busca es que se logre una canasta básica de bienes, la renta monetaria, tal y como fue discutida, termina siendo un adecuado mecanismo que le permite al individuo acceder al mercado y activarse como consumidor. Sin embargo, si lo que se pretende es una habilitación mayor de la persona, que propenda porque no solo pueda “sobrevivir”, sino también generar condiciones para que busque su proyecto de vida, posiblemente debe completarse una aplicación mixta en la que se calcule la provisión de servicios básicos como la salud y la educación.

Lo que han mostrado los mecanismos centrados en el ingreso es que la habilitación no es inmediata y que, en escenarios de profunda desigualdad, la política social debe ser mucho más estructurada, para considerar una real afectación en la vida de las personas. La esperanza que dejó la forma como en esta ocasión la RBM llamó la atención en la agenda pública y de gobierno en el país es que, entre los actores, quedó el consenso de que esta puede ser una oportunidad para repensar los instrumentos de política social en el país. Tal discusión podría permitir dar una adecuada definición del propósito de la ayuda.

En lo anterior, el debate académico superó el debate en la agenda pública. Este último estuvo concentrado ampliamente en su pertinencia, en la coyuntura y en mostrar la viabilidad fiscal o no del instrumento. Pero queda la sensación de que, dado el esfuerzo social, el cual va más allá de lo fiscal, pensar en la implementación de este tipo de instrumentos en escenarios de emergencia no puede ser lo más adecuado para una sociedad ni para orientar la política pública.

## **Amplieemos la discusión de la renta básica**

Aunque se acepta, desde la lógica de formación de agenda pública de Cobb y Elder (1995), que el contexto de crisis como ventana de oportunidad limita las dimensiones de discusión, en esta reflexión se cree pertinente tratar de hacer un esfuerzo para aterrizar más el debate a los contextos de países como Colombia. Esto implica que, además de los vacíos, entendidos como elementos centrales de la discusión teórica de la renta básica, que fueron descuidados en la discusión pública, es necesario hacerse preguntas relevantes para escenarios donde la fragilidad del Estado, la heterogeneidad de la estructura económica y la profunda exclusión social forman parte del menú.

Para empezar, sorprende que en esta discusión sobre la renta básica que se analiza no se aborde sino de forma parcial el papel que tiene el sistema de producción y acumulación en la vida de las personas. Al igual que otras concepciones de pobreza –como la de las trampas de la pobreza–, parece que hay una aceptación de que el sistema es invariante y que en este no hay ningún factor que afecte la situación de vulnerabilidad en la que está la mayoría de la población. Casi es una resignación, de que lo único que se puede hacer es lograr que los individuos, al menos, logren el mínimo vital. Así, el sistema económico y la justicia de sus mecanismos de repartición de beneficios parecieran independientes de las condiciones de bienestar de las personas o, al menos, se desestimara intencionalmente tal relación.

Poco se ha discutido sobre eso. Es como si existiera un conformismo absoluto a que, como lo plantea Jessop (1999), el Estado está para facilitarles la vida a los ganadores y compensar a los perdedores, con el fin de que se mantenga el orden social. De hecho, todas las justificaciones que hablan de derecho al mínimo vital garantizado por el Estado parecen reconocer esta situación. Pero efectivamente hay voces que llaman la atención sobre el peligro que esto implica, en especial para lograr la real libertad de los individuos. Llamados principalmente enfocados en alertar cómo la RBM puede desviar la atención en las reales condiciones para la emancipación de los individuos (Gourevitch y Stanczyk, 2018).

Si bien es comprensible la exagerada carga de la discusión en el país hacia el papel que desempeña la renta básica en garantizar un mínimo vital, dado el escenario de pandemia donde se discutió, refleja una preocupante resignación a que el sistema no es repensable. Asimismo, aunque los mecanismos de acumulación de capital, tal como están, son profundamente excluyentes y marginadores, lo preferible por hacer es buscar los mejores mecanismos de compensación social, pero sin trastocar el sistema.

Por ello sorprende el entusiasmo que en sectores de la oposición y de la izquierda ha causado la medida, con lo que se ha perdido una oportunidad valiosa para discutir no solo el sistema de protección social, sino también la forma como el modelo económico está generando profundas dinámicas de exclusión. De esta manera, se ve difícil ampliar la discusión social en el país para entender que el empoderamiento no solo depende del individuo, también es algo sistémico en el que el entorno social y los circuitos de producción tienen una profunda incidencia.

En un escenario donde la estructura social sistémicamente excluye y oprime, la RBM puede correr el riesgo de profundizar en lugar de disminuir las condiciones de exclusión. La respuesta común de “peor es nada” puede ser un fuerte distorsionador porque, como se expuso, el mecanismo debe ser comprendido en una acepción más amplia del desarrollo para determinar su real impacto en la vida de las personas. Una futura discusión en la esfera pública sobre el tema debería tener esta dimensión como base fundamental para entender el alcance real de la renta básica.

Otra preocupación que queda es que pareciera que los instrumentos de política social, como lo es la RBM, fueran políticamente asépticos y no tuvieran implicaciones políticas. La profunda dependencia hacia el Estado en democracias frágiles hace ampliamente vulnerables a las personas y susceptibles a la manipulación política, a la disminución de su iniciativa de protesta y a la reclamación por derechos más amplios.

Esta discusión es importante extenderla, porque entre los defensores se da por descontado que lo que sucede es lo contrario y lo que provoca la renta básica, como lo plantea Lo Vuolo (2016), es que, gracias a los requisitos de universalidad, incondicionalidad e integración fiscal progresiva del ingreso ciudadano, este se convierte en un instrumento potente que permitiría generar condiciones para alcanzar el ideal republicano de “libertad como no dominación”. Esto, al reducir la interferencia del poder político y económico sobre las opciones de vida elegidas por las personas. Pero la RBM podría no lograr ese ideal y, por el contrario, agravar las condiciones de subordinación hasta en las relaciones más básicas del sistema, como la del patrón-empleado, llevando al riesgo de atrapar a los individuos en situaciones aún más precarias que las iniciales (ver la discusión que Birnbaum y De Wispelaere [2020] plantean sobre el efecto de la renta básica en los trabajadores precarios).

La discusión de la RBU también parece dejar a un lado debates relevantes para la igualdad real. En especial, preocupa que distrae ampliamente la discusión pública acerca del efecto que tiene el desigual acceso que hay en el país a las instituciones y, por ende, a sus servicios colectivos. El marcado diferencial de acceso a la seguridad, a la justicia, al medio ambiente sano, entre otros, tiene una importante cuota en los escenarios de exacerbada desigualdad y la precariedad de condiciones de vida que millones estamos viviendo.

Seguramente se podrá argumentar que ese no es el alcance de la RBM, la cual busca garantizar un ingreso mínimo vital, y que eso es mejor que nada. Pero, dado el enorme esfuerzo fiscal que tiene, el alto impacto en la relación individuo-Estado y las grandes expectativas que contiene el mecanismo de la RBU, no puede observarse aislado ni ajeno a las discusiones amplias de justicia y bienestar social, por lo que queda el llamado para ampliar la discusión.

## Conclusiones

Efectivamente, en Colombia se abrió una ventana de oportunidad para discutir el tema de renta básica, gracias a la situación de emergencia provocada por el COVID-19. Pero, si bien hay un ambiente ampliamente

favorable para la medida, el alcance es limitado, ya que no se contempla como de carácter universal y su propósito es, principalmente, ayudar a las personas de mayor vulnerabilidad en la coyuntura actual.

Desde el análisis de flujos múltiples se identifica que el flujo de solución se concentró mucho en las ayudas del Gobierno, en especial el programa Ingreso Solidario, que resultaron en el centro del debate. Para el Gobierno, este programa ya implica una renta básica, pero los contradictores consideran que su monto y alcance son muy limitados para llegar a considerarlo como tal. Así, los montos y los tiempos para que sean suministrados ocupan gran parte de la discusión en la agenda pública. Esto implicó que, si bien la RBE es la propuesta que se quiso discutir por los promotores políticos, al final fuera el programa del Gobierno el que orientó el debate en el país, consolidándose en el flujo de la solución.

Esto delimita de forma importante el tipo de solución discutida, descartando la condición de universalidad y la asignación individual, elementos esenciales dentro de la discusión teórica de la RBM, dejando solo la necesidad de garantizar el mínimo vital como foco de debate.

En cuanto al flujo del problema, se evidencia que Colombia sigue las trayectorias que en América Latina se han dado para la discusión, asociadas más a la reducción de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la justicia social. En esto también contribuye mucho que la ventana de oportunidad haya sido una crisis económica y social como la ocasionada por el COVID-19 y a que los actores políticos ven como rentables estas banderas políticas.

Sin embargo, lo que se observa, a partir de la revisión de la postura de los distintos actores que participan en la formación de la agenda pública, es que, aunque el problema de lucha contra la pobreza es la mayor razón para impulsar la medida, la renta básica toma mucha fuerza política, gracias a que también se logra asociar al problema de eficiencia del Estado y a los enormes retos de atención a población vulnerable que tiene el Gobierno con los actuales programas sociales.

Por lo tanto, al igual que lo identificado por Frankel (2020) para Canadá, en el país la solución de renta básica está constantemente en búsqueda de un problema para solventar y, al parecer, la eficiencia administrativa indica ser el mejor camino encontrado para garantizar un consenso que le dé viabilidad en el futuro, o al menos para disminuir la resistencia de los actores críticos a la propuesta.

No obstante, el enfoque en la atención de la población vulnerable en emergencia, al final termina siendo contraproducente para la discusión de la renta básica en el país, porque la limita y evita que puntos centrales de la discusión teórica se tengan en cuenta. De este modo, el potencial real para la habilitación del individuo, sus efectos en la incidencia de las decisiones personales en los proyectos de vida y lo que implica en una sociedad desigual habilitar parcialmente al individuo, tienen una ausencia notoria en la discusión. También es notorio que la definición de bienestar que se promueve es limitada y fuertemente asociada al rol de consumidor de las personas.

Por último, es importante hacer un llamado de atención para que en la discusión se tengan en cuenta las dimensiones políticas de la medida. El riesgo político que implicaría una dependencia de la ayuda estatal de un número tan amplio de la población no puede pasar desapercibido, menos en el actual escenario de fragilidad política de la región. Mucho menos puede la renta básica distraer de discusiones más robustas sobre el modelo de sociedad y de sistemas de producción que el país quiere y debe propender por construir.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2003). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar (ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua.
- Bauman, Z. (2007). *Vida de consumo*. Fondo de Cultura Económica..
- Bejarano, V. P., Mejía, J. M., Á.M., M., Munévar, J. P., Vargas, D. C., Vera, E. M. & Acuña, J.S. y Jiménez, W. G. (2019). Historia y proyección del concepto de renta básica universal. *Equidad y Desarrollo*, 33, 211-234.

- Bidadanure, J. U. (2019). The Political Theory of Universal Basic Income. *Annual Review of Political Science*, 22(1), 481-501. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050317-070954>
- Birnbaum, S. & De Wispelaere, J. (2020). Exit strategy or exit trap? Basic income and the 'power to say no' in the age of precarious employment. *Socio-Economic Review*, 19(3), 909-927. <https://doi.org/10.1093/ser/mwaa002>
- Black, L. L. & Stone, D. (2005). Expanding the Definition of Privilege: The Concept of Social Privilege. *Journal of Multicultural Counseling & Development*, 33(4), 243-255. <https://doi.org/10.1002/j.2161-1912.2005.tb00020.x>
- Caputo, R. K. (2012). *Basic income guarantee and politics: International experiences and perspectives on the viability of income guarantee*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1057/9781137045300>
- Casassas, D. (2020). Poder de negociación y distribución social de capacidades para la nacionalización de la vida económica: ¿por qué la renta básica es un proyecto democratizador? \* TT - Bargaining power and social distribution of capacities for the nationalisation of econo. *Daimon*, 81, 215-229. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.6018/daimon.428911>
- Cifuentes, V. (junio 10, 2020). ¿Por qué se está debatiendo una renta básica en el país y cuál es su importancia? *Forbes Colombia*. <https://forbes.co/2020/06/10/economia-y-finanzas/por-que-se-esta-debatiendo-una-renta-basica-en-el-pais-y-cual-es-su-importancia/>
- Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1995). Issues and Agendas. En S. C. Theodoulou (ed.), *Public Policy: The Essential Readings*, pp. 95-104. Prentice Hall.
- Cruz, L. (2020). ¿Renta básica para los hogares más vulnerables de Colombia? Universidad de Antioquia.
- Cubillos, N. (2020). Coincidencia en la renta básica, el problema está en los detalles. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/negocios/economia/renta-basica-llega-al-debate-legislativo-2020-2021-IE13350190>
- De Wispelaere, J. & Noguera, J. A. (2012). On the Political Feasibility of Universal Basic Income: An Analytic Framework. En R. K. Caputo (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, pp. 17-38. Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9781137045300\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137045300_2)
- De Wispelaere, J. (2016). Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning? *Journal of Social Policy*, 45(4), 617-634. <https://doi.org/DOI:10.1017/S0047279416000039>
- Frankel, S. (2020). Basic Income Advocacy in Canada: Multiple Streams, Experiments and the Road Ahead. En R. K. Caputo & L. Liu (eds.), *Political Activism and Basic Income Guarantee: International Experiences and Perspectives Past, Present, and Near Future*, pp. 139-162. Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-43904-0\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-43904-0_8)
- Frankel, S. & Mulvale, J. (2014). Support and Inclusion for All Manitobans: Steps Toward a Basic Income Scheme. *Manitoba Law Journal*, 37(2), 425-464.
- Garay, L. J. & Espitia, J. E. (2020). *Renta básica extraordinaria como medida social de emergencia para enfrentar algunos de los impactos de la pandemia del Covid-19 en Colombia* (No. 680).
- Gómez, M. (2020). *El debate sobre la Renta Básica de Emergencia en Colombia*.
- Gourevitch, A. & Stanczyk, L. (2018). The Basic Income Illusion. *Catalyst*, 1, 1-22.
- Healy, S. & Reynolds, B. (2012). Ireland: Pathways to a Basic Income in Ireland. En R. K. Caputo (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, pp. 107-124. Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9781137045300\\_7](https://doi.org/10.1057/9781137045300_7)
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Siglo del Hombre Editores.
- Kindon, J. (1984). Agenda Setting. En S. & C. Theodoulou M (ed.), *Public Policy: The Essential Readings*, pp. 105-113. Prentice Hall.
- Kozák, M. (2020). Cultural productivism and public support for the universal basic income from a cross-national perspective. *European Societies*, 23(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1758741>



- Lo Vuolo, R. (2016). El ingreso ciudadano en debate. *Nueva Sociedad*, (264), 50-62. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edo&AN=118055263&site=eds-live>
- Mays, J. (2019). Social Effects of Basic Income. En M. Torry (ed.), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, pp. 73-90. Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4_5)
- Newman, V., Albarracín, Mauricio Uprimny, R., Peralta, D., Jiménez, A., Gutiérrez, J., Rodríguez, A. & Castro, S. (2020). Referencia: RE0000-262, correspondiente a la revisión de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020.
- Pawłowski, M. (2019). Basic income guarantee in the perspective of institutional economics. *Central European Economic Journal*, 6(53), 86-107. <https://econpapers.repec.org/RePEc:vrs:ceuecj:v:6:y:2019:i:53:p:86-107:n:4>
- Portafolio (junio 15, 2020). ¿Le llegó la hora a Colombia de una renta básica universal?. <https://www.portafolio.co/economia/le-llego-la-hora-a-colombia-de-una-renta-basica-universal-541775>
- Revista Semana (julio 21, 2020). “No es una renta básica, con \$160.000 corruptos compran un voto”: Rodrigo Lara. <https://www.semana.com/semana-tv/semana-en-vivo/articulo/no-es-una-renta-basica-con-160000-corruptos-compran-un-voto-rodrigo-lara/687993/>
- Reyes, L. (2020). *La Renta Básica en Colombia es posible*. Portal 070. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/la-renta-basica-en-colombia-es-posible/>
- Roosma, F. & Van Oorschot, W. (2019). Public opinion on basic income: Mapping European support for a radical alternative for welfare provision. *Journal of European Social Policy*, 30(2), 190-205. <https://doi.org/10.1177/0958928719882827>
- Torres, J. & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Editores.
- Torry, M. (2019). The Definition and Characteristics of Basic Income. En M. Torry (ed.), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, pp. 15-29. Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4_2)
- Van Dijk, T. (2015). Critical Discourse Analysis. En D. Tannen, H. Hamilton & D. Schiffrin (eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*, pp. 466-485. John Wiley & Sons.
- Van Parijs, P. (2014). Renta básica y justicia social: ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo?. *Andamios*, 11, 173-204.
- Van Parijs, P. & Vanderborght, Y. (2006). *La Renta Básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Paidós.
- Widerquist, K. (2019). Three Waves of Basic Income Support. En M. Torry (ed.), *The Palgrave International Handbook of Basic Income*, pp. 31-44. Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4_3)
- Yanes, P. (2012). Mexico: The First Steps toward Basic Income. En R. K. Caputo (ed.), *Basic Income Guarantee and Politics: International Experiences and Perspectives on the Viability of Income Guarantee*, pp. 217-233. Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9781137045300\\_13](https://doi.org/10.1057/9781137045300_13)
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*, pp. 65-92. Westview Press.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. En B. G. Peters & P. Zittoun (eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy*, pp. 155–174. Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4\\_9](https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_9)
- Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 65-82. <http://search.proquest.com/docview/197284908?accountid=34489>

## Notas

- \* Artículo de investigación científica

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

*Cómo citar este artículo:* Santander, J. (2022). El proceso de formación de agenda de la renta básica monetaria en Colombia: Tendencias, vacíos e insinuaciones. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.pa.po26.pfar>