



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

## **“La política social cambió para siempre después del Covid-19”: Roberto Angulo**

Roberto Angulo es economista con experiencia en diseño y ejecución de política pública. Es socio fundador de la firma INCLUSIÓN y consultor independiente de Oxford Poverty and Human Development Initiative ([OPHI](#)). La presentación pública que se encuentra [en medios](#) sobre su trabajo dice incluso más: profesor, exdirector nacional de Familias en Acción/Jóvenes en Acción en Prosperidad Social, director de nacional del Sisbén ([DNP](#)), secretario técnico de la Misión de Equidad y Movilidad Social del DNP, coordinador del diseño de la medición de pobreza monetaria y coautor del Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia.

Es integrante del Comité de Expertos que sirve como órgano asesor del Departamento Administrativo Nacional de Estadística ([DANE](#)) en temas de medición de pobreza monetaria y multidimensional. Es entonces alguien que ha estado en múltiples sectores siempre desde el objetivo del estudio y construcción de la política social en Colombia. Es, para efectos de esta entrevista, un analista del comportamiento de la pobreza y la desigualdad en el país y, en medio de esta crisis mundial, de los impactos que un 2020 accidentado ha generado en sus dimensiones. Desde su lugar de lectura y de trabajo en política pública, expresa tres conclusiones rotundas. Una en metáfora: la pandemia por Covid 19 es una especie de meteorito que cayó sobre el bienestar social. Otra igual de contundente, más explícita: la política social en Colombia cambió para siempre después de este 2020. Y una última que hila las dos anteriores: es cierto que esta crisis es grave e inédita, pero las herramientas para enfrentarla son también mucho mejores de lo que han sido antes.

Angulo habla aquí de la dimensión del cráter que deja la crisis y de las respuestas para recuperarnos del impacto.

### **¿Cuáles son los impactos o efectos en la población más pobre y otros grupos vulnerables que deja la pandemia del Covid-19 en Colombia?**

He dicho en distintos momentos que la pandemia se podría entender como si un meteorito hubiera caído sobre el bienestar social. Pero es un meteorito que afecta o deja un hueco más profundo en los hogares pobres y vulnerables. En los hogares con jefatura femenina o en las mujeres por encima de los hombres, en los jóvenes y en los informales. Es una crisis y un choque que nos ha golpeado a todos como sociedad, pero de manera diferencial.

Si uno mira los resultados de las proyecciones que hizo Jairo Nuñez en Fedesarrollo, que a mi juicio son las más confiables, estima que el impacto de la crisis en la pobreza, tal como



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

va, oscila entre 11 y 15 puntos de pobreza. El primer impacto que midió fue de 11 y después lo actualizó y fue de 15 puntos porcentuales. Es decir: ¡15 puntos porcentuales más de pobreza en 1 semestre! Eso nos devolvería unos 10 años de logros en la reducción de la pobreza.

También calcula la mitigación. No todo son malas noticias. Calcula la mitigación de las transferencias monetarias, que incluyen todos los programas de Prosperidad Social y sus giros extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, Ingreso Solidario y los programas que no son de la Nación, como el caso de Bogotá Solidaria. Todo eso puede mitigar más o menos 4 puntos de pobreza (máximo).

Desde el punto de vista de la [pobreza multidimensional](#) no tenemos aún una proyección, pero creo que ahí hay que pararle muchas bolas a las variables de educación y cuidado infantil, que son las más afectadas con el cierre de los colegios y jardines. Son variables delicadas. Allí es donde están los impactos. Ha habido destrucción del empleo formal, se han afectado los ingresos de toda la población, en particular de la pobre y la vulnerable, con mayor énfasis en mujeres, jóvenes e informales.

### ¿Cuál es la población más afectada o el grupo poblacional?

Uno, las mujeres. Ya acumulábamos evidencias de que el mercado laboral discrimina en contra de las mujeres: hay una brecha salarial de la que se ha generado mucha evidencia. Ejemplo: los estudios de [Ximena Peña](#) y varias que se hicieron en el estudio de movilidad de hace 10 años. Estos reflejan esa brecha salarial y discriminación que hay para las mujeres en el mercado de trabajo. Por otro lado, los hogares pobres, en particular los pobres y vulnerables, tienen una alta proporción de hogares con jefatura femenina; lo que los hace más vulnerable porque tienen menos posibilidades de combinar formas de percepción de ingresos y distribuirse entre el cuidado del hogar y el trabajo.

Ha habido una destrucción de empleo, decía, y en los meses subsiguientes, una recuperación. La destrucción de empleos en el primer mes fue muy similar entre hombres y mujeres, **pero la recuperación empieza a abrir la brecha**. Los primeros que se están recuperando en esa reactivación -pasando abril, mayo, junio- han sido los hombres. Eso tiene una hipótesis detrás y es que los colegios y los jardines están cerrados; entonces, la carga y el cuidado está cayendo sobre las mujeres. La reactivación puede estar en contra de las mujeres porque se les aumentó la carga de cuidado y se les dificulta salir a buscar trabajo. No quiero que parezca que es solo por la crisis. Hay una inequidad de género estructural de la cual hay evidencia, y sobre esa inequidad hay un golpe que les pega más que proporcionalmente a ellas; y después de la reactivación, hay una carga que les impide a ellas recuperarse con la misma velocidad que los hombres.



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

En el caso de los jóvenes pasa algo similar. Colombia venía experimentando ese fenómeno de los “ni-nis”, de los jóvenes que no estudian ni trabajan ni están buscando trabajando. De alguna manera refleja el descontento que hemos visto y la presión por el cambio social, no sólo en Colombia sino como un fenómeno generalizado en América Latina. Es una mezcla de varias cosas. Hay una mezcla de brechas de calidad en la educación, hay un déficit de habilidades blandas y proyectos de vida, y hay temas de habilidades relacionadas con la formación para el trabajo y la educación superior. Estábamos en mitad de ese fenómeno y llega esta nueva crisis, como otro choque, y también los jóvenes son proporcionalmente más afectados porque están en una situación de vulnerabilidad.

Hay varias cosas que pueden exacerbar ese problema: primero, deserción escolar. Si este choque se los encontró a final de bachillerato, pudo estar generando deserción en los últimos años. Dos, ya había una empleabilidad débil en los jóvenes y ahora las empresas comienzan a desengancharlos de los empleos. Adicionalmente, está todo el tema de la caída de los ingresos.

### **¿Y el rezago del campo colombiano frente a las dinámicas urbanas?**

Yo creo que no hemos explorado ni analizado muy bien lo que está pasando en las zonas rurales. Es cierto que si uno mira los temas del sector agrícola, puede verse como uno de los menos golpeados en la crisis y eso, aparentemente, daría la sensación de que no hay un problema. Sin embargo, analizando los indicadores priorizados para Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial ([PDET](#)), como muestra de las condiciones rurales, nos muestran unos panoramas que pueden estar ignorando porque no tienen un volumen de población que haga llamativas sus cifras frente al Covid. Quiero decir que nos podemos estar olvidando de las carencias en número de UCIS por persona, tasas de letalidad, distancias de desplazamiento para ir a centros de salud. Digamos, aparentemente en algunos aspectos como medidas de distanciamiento social, y otras medidas para no detener la producción, son ventajosas en el campo; pero no olvidemos que el campo necesita de la ciudad para la comercialización.

En salud hay algunas cosas que creo debemos subrayar: el incremento, la mejora y la expansión del sistema de salud para atender el Covid se ha dado en función de los grandes números y eso ha sesgado el espacio de las zonas urbanas. Pensaría que se están generando cuellos de botella o de insuficiencia en el sistema de salud de la periferia.

También me preocupa que la crisis, con muchas razones, detuvo proyectos de infraestructura que estaban listados en los municipios PDET. Hay un atraso en el cronograma de las obras de infraestructura y los proyectos de desarrollo de los municipios. Si bien no es tan directo por Covid o por crisis directa, hay consecuencias que



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

eso tuvo en el cronograma de ejecución y de asignaciones de inversiones en el Gobierno nacional y local. Eso puede estar generando un problema en las metas del cuatrienio en la zona rural.

### **¿Qué dimensiones de la pobreza multidimensional se han visto más afectadas?**

¿Cuáles son las que han estado más en riesgo? Educación, y creo que por ese lado hay un efecto directo relacionado con la asistencia escolar: rezago escolar. En el corto plazo, no abrir colegios implica privar de manera directa el tema de asistencia escolar, y rezago escolar de los niños que están hogares pobres y vulnerables. Ahora hablamos de alternancia y virtualidad, pero esa virtualidad va a depender del acceso a medios digitales, del tiempo que tengan los padres y madres para acompañar a los hijos en educación virtual o en la alternancia. En el mediano plazo se puede afectar el entorno educativo. Si esto se sigue alargando, empieza a verse una tasa de deserción relacionada con la calidad de la educación por tener los instrumentos incompletos en el modo virtual.

En el caso del cuidado infantil, se ha podido mitigar algo del complemento al subsidio alimentario que reciben los niños de los jardines y los colegios. Eso ha estado bastante bien. Es una cosa de destacar tanto de los gobiernos locales como del ICBF. Esa transformación de los subsidios alimentarios para llevarlos a la casa fue muy buena, pero no va a suplir el cuidado infantil. Y menos con la sobrecarga que estamos diciendo de los padres y madres.

Después entramos en las variables de trabajo que están muy atadas en lo que pasa en la pobreza monetaria: se dispara la informalidad. En esta crisis ocurre algo como “caerse por las escaleras”. Hay algunas empresas formales que han descendido peldaños. No se han destruido pero pasaron a la informalidad. En esa escalera, probablemente muchos de los que cayeron de la formalidad están engrosando la informalidad. En el tema del desempleo ya hablamos del caso de las mujeres, que es otra variable del IPM.

Ahora hablemos de salud. La gente en salud parece estar muy tranquila, pero es preocupante en lo que tiene que ver con pobreza. Qué ha pasado: hay dos variables en el IPM que son aseguramiento y barreras de acceso a la salud. En aseguramiento el país ha estado muy tranquilo. Nadie ha perdido el seguro en la crisis, ni siquiera los que han perdido su empleo formal. A mí me asombra un poco que el Presidente no haga énfasis en ese logro. Esa una de las cosas buenas que ha hecho el Gobierno nacional. Muchos de los empleos formales que se vieron afectados no perdieron el seguro. Estamos hablando de 2,8 millones de asegurados que se mantienen allí. Se congeló el seguro, pero eso es finito; el sistema de protección social no puede seguir de ese modo porque queda desfinanciado. Este año de crisis funcionó como medida de protección, pero cuando se acabe la crisis



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

esto debe acabar por simple financiación. Por otro lado, tenemos los 11 o 15 puntos porcentuales más de pobreza que nos dice Jairo Núñez de Fedesarrollo. ¿Qué va a pasar? El próximo año vamos a quedar con el régimen subsidiado con un 10% más de población, con un déficit por haber financiado subsidios plenos de contributivo durante 2020 y vamos a tener un desequilibrio entre régimen subsidiado y contributivo que tendremos que enfrentar y financiar porque con eso sí se puede empezar a caer el aseguramiento en 2021. Esta es una variable que es como una alerta.

El otro tema de barreras, que tenemos que comenzar a pensar desde ya, es que todo el sistema de salud se ha volcado al Covid; con un balance positivo, sin desconocer las cosas por mejorar (asimetrías y desigualdades vigentes); pero se han aplazado una serie de tratamientos durante todo el año, tratamientos a enfermedades crónicas, otras enfermedades que han aparecido. Esto está generando una burbuja de demanda en el servicio de salud y en algún momento va a estallar. El sistema de salud no Covid tiene que poder responder.

De vivienda, pues hay un tema de hacinamiento porque muchos hogares se quebraron y seguramente se fueron a vivir con otras familias o se quedaron sin la plata del arriendo.

Entonces, contemos: tenemos dos terceras partes del IPM comprometidas en la crisis; por lo menos 9 variables de 15.

### **¿Qué lecciones deja esta crisis y qué retos se nos vienen?**

Yo creo que como país hemos aprendido mucho en estos últimos seis meses. También el sector público. Creo que el panorama es grave, no diría que sombrío, o trataría de no verlo de esa manera. Hay un aumento de las capacidades que ha sido muy interesante y se tiene que capitalizar. En Colombia somos muy buenos para trabajar con adrenalina y apenas se acaba la adrenalina caemos como en un sopor, como ahora. La actuación que hicimos los primeros tres o cuatro meses fue muy buena en el tema de pobreza.

Demostramos que tenemos capacidad de articulación cuando es urgente, cuando es necesario; que podemos converger los datos y la información para apuntarle al mismo objetivo, que somos capaces de ampliar y de duplicar la capacidad que tenemos. El Gobierno Nacional duplicó la capacidad de transferencias monetarias. Derrumbamos barreras legales y tecnológicas para poder hacer eso. Hay entonces unas capacidades que tienen un efecto demostrativo que hay que capitalizar, pero sobre todo, no bajar el ritmo.

En otro extremo, podemos estar cayendo como en una esquizofrenia; entonces, del catastrofismo que vivimos en abril, podemos estar cayendo a un optimismo irracional. Pongo el ejemplo del Ministerio de Hacienda que dice que la economía se va a recuperar



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

por completo en enero del 2021. Esa visión excesivamente optimista puede ser nociva en algún punto, le quita pragmatismo y nos puede quitar la capacidad de tener acciones preventivas. Estamos enfrentando la incertidumbre. Ya aprendimos a manejar una cuarentena, deberíamos estar preparándonos para manejar el rebrote.

Los datos son graves, pero nosotros somos otros, somos distintos. El sector público es distinto y me alegro porque en el tema de pobreza hemos sido capaces de hacer muchas cosas. He insistido mucho en la coordinación de los gobiernos. Creo que la agenda no es solo Nación. Prosperidad Social no puede sola, con unas transferencias monetarias, enfrentar una mitigación que se requiere. Esta mitigando máximo el 40% de la crisis. Hay que alinear agendas, potenciar eso con gobiernos locales.

### **Ideas sobre la agenda y políticas públicas**

En lo urbano tiene que haber una alineación operativa (además de la simbólica). Los gobiernos locales tienen una capilaridad y una articulación con el territorio que ni siquiera Prosperidad Social o el SENA tienen, siendo estas dos entidades las que quizá más presencia tienen en todo el país. En lo rural, lo que se puede pedalear desde los PDET, por ejemplo, va a dar muchas posibilidades. No cubren toda la zona rural, eso sí, pero hay capacidades. Alinear es estar absolutamente articulados en quién va a girar plata, cuándo, y con qué operadores, para no cruzarnos. La Mesa de Equidad es un excelente espacio para tomar decisiones de estos programas. Tiene que existir un espacio de articulación vertical, el sector de la inclusión social y los gobiernos locales.

Hay que poner algo sobre la mesa. La reactivación de la reducción de la pobreza monetaria comenzó cuando se terminó la cuarentena estricta. La reactivación de la superación de la multidimensional no ha arrancado y no arranca hasta que no abran colegios y jardines. Mientras los colegios y jardines sigan cerrados, no va a empezar la reactivación multidimensional; estará comprometida esta pobreza en Colombia. Será una variable coja.

En tema de los recursos y financiación, creo que Hacienda se ha equivocado un poco. Las transferencias de Ingreso Solidario están aseguradas hasta junio de 2021; pero los demás subsidios están asegurados sólo hasta diciembre. El rompecabezas de la financiación estimula la coordinación y genera luz en la incertidumbre. Hay sí hay que hacer una crítica al Ministerio de Hacienda.

### **La reactivación de los informales**



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social

La política social en Colombia cambió para siempre después del Covid. Los que hacemos política social nunca vamos a ser los mismos, porque nunca habíamos experimentado una crisis tan fuerte en tan poco tiempo, con tantas transformaciones en las cadenas de valor.

Hay un reto que nos deja esto sobre la reactivación de la población en empleo formal. En Colombia hemos sido históricamente miopes a la hora de ver al informal y equiparlo con la ilegalidad. Si las políticas son solo para formales, estaremos excluyendo a la mayoría de la población. Ya no podemos decir que la informalidad es una minoría. Hay retos de cómo potenciar negocios informales que tienen vocación para la formalización. ¿Cómo va a ser la política para la informalidad? El de la empresa formal es más claro. Pero la recuperación de los informales constituye un reto muy grande.

En el tema de mujer la discusión es tan profunda que el sistema de protección social tiene que cambiar. Si el régimen subsidiado va a aumentar y el contributivo va a disminuir, esto implica que tenemos que reformular el sistema. La brecha de mujeres y jóvenes se afectó. El sistema tiene que poner el ojo en el tema de mujeres y de jóvenes y asumir el reto de la sostenibilidad.