

«El cambio social ha sido acelerado tanto en gobiernos de izquierda como de derecha» Roberto Angulo

escrito por No Apto

Roberto Angulo lleva décadas estudiando la pobreza. Es uno de los colombianos que más sabe del tema y sus recomendaciones, basadas en evidencia, son cada vez más tenidas en cuenta en los gobiernos, sin importar el color político.

Hablamos con él sobre los retos que tiene el país en la materia, cómo afectó la pandemia el camino ganado y qué medidas se deben implementar en los próximos años para enfrentar el reto de la reducción de la pobreza.

No Apto: Roberto, Colombia ha tenido una trayectoria de gobiernos con voluntad política para enfrentar la pobreza. ¿Qué hemos ganado a lo largo de este siglo?

Roberto Angulo: Colombia, al igual que América Latina, estuvo inmersa en lo que algunos economistas llaman la década ganada, entre el 2005 y el 2015. Ahí tuvimos un cambio social acelerado en donde la pobreza se redujo a la mitad y la clase media se duplicó. Fue un patrón en toda América Latina. Hubo incluso ganancias en la reducción de la desigualdad y eso generó un cambio social en los patrones de consumo, demandas sociales y clima político.

Sin embargo, ese cambio social tuvo muchos matices y notas al pie de página. Lo sucedido con el COVID saca a relucir la fragilidad de ese cambio, que si bien fue innegable monetariamente y en algunas dimensiones de la calidad de vida, tuvo un mercado laboral muy frágil, una alta informalidad, y una desigualdad en el ingreso muy alta. Esto ha impedido consolidar una red de protección para esa población.

NA: hablando de la pandemia, en los últimos años esa reducción en la pobreza venía estancándose, y luego llegaron los confinamientos. ¿Qué lecciones nos deja esto?

RA: una buena parte de ese cambio social tuvo que ver con el boom de los *commodities*. El cambio social fue acelerado tanto en gobiernos de izquierda como de derecha. Está el caso de Colombia y Perú que no tuvieron gobiernos de izquierda, pero también está el caso de Bolivia o Ecuador, en donde también hubo una aceleración en la reducción de pobreza. La riqueza producto de mejores precios del petróleo, y de un entorno macroeconómico favorable, se convirtió en bienestar. Hicimos políticas públicas, acueductos, jardines infantiles y colegios. Son capacidades instaladas muy importantes que nos hacen muy diferentes a como éramos a inicios de siglo.

No obstante, una vez se acaba el boom de los *commodities*, viene un estancamiento. Y en ese estancamiento a Colombia no le fue tan mal. Los países se empiezan a estancar hacia el 2014, y Colombia continuó reduciendo la pobreza hasta el 2018, cuando empezó a subir levemente. Fue un fenómeno regional, en donde el país fue resiliente, pero justo en ese contexto fue que llegó el COVID, y eso desató la crisis social que tenemos hoy.

NA: ¿y cómo valorás el manejo que el gobierno le ha dado a la pandemia? ¿Cuán efectivos han sido programas como Ingreso Solidario?

RA: debo decir que hice parte de la implementación de algunos de estos programas en Bogotá. Pero esta valoración es muy distinta durante el primer año y el segundo. Esencialmente a nivel global nos hemos equivocado – y es fácil decirlo – al entrar en un trance en donde los gobiernos se sintieron capaces de apagar y prender una economía como quien mueve una palanca. Desconectar a la población de la actividad económica puede generar consecuencias sociales igual o más graves que el mismo COVID. Parto entonces de afirmar que esa irreflexión de conectar y desconectar la economía como un mecanismo para enfrentar la incertidumbre ha sido un error. En América Latina vimos con rezago de un par de meses las decisiones de Asia y Europa, y la condición humana

nos lleva a aprender de lo que le sucede al vecino. Sin embargo, nunca habíamos observado el efecto sobre países tan desiguales como en América Latina, y los efectos de los confinamientos en el continente los pudimos ver en tiempo real. Desconectar de la economía a hogares que viven de la aglomeración económica significó quitarle la subsistencia a un altísimo porcentaje de la población de América Latina que vive en la informalidad. Eso fue criticable, lo digo sabiendo que yo tampoco tenía una respuesta, pero vale la pena hacernos la reflexión de cara a los nuevos picos y variantes del COVID. Se debió ponderar las desigualdades de la región.

Ahora bien, en el caso de las transferencias monetarias, fue sorprendente y operativamente fue lo máximo que se pudo hacer en tan poco tiempo. Colombia logró duplicar su capacidad de transferencias monetarias en tres meses. Sin embargo, si bien desde el punto de vista operativo se rompió la frontera técnica, hay otra discusión frente al monto de Ingreso Solidario. Yo creo que el monto de la nación fue bajo. No digo que debió haber sido de 1 millón de pesos; soy consciente de las restricciones presupuestales, pero creo que debió haber sido un 30% más alto. En el caso de Bogotá por ejemplo, ese monto era insuficiente para el costo de vida, por eso desde el Distrito se complementó esa transferencia.

NA: ¿se debió haber diferenciado el monto de la transferencia por regiones?

RA: esa es otra crítica. Los montos debieron haber sido diferenciados ya que están halados por el costo de habitabilidad. Sin embargo la focalización fue muy buena. El PAEF también creo que fue una buena iniciativa. Sin embargo, en transferencias monetarias ya teníamos una curva de aprendizaje durante años de Familias en Acción que el PAEF no tenía. El Ministerio de Hacienda arrancó muy solo, sin experiencia en este tipo de ejecución, y se demoró bastante en arrancar el PAEF, cuando se pudo haber apalancado en la experiencia de otras entidades. Pero fue un buen programa. Ahora, el tema de educación fue pésimamente manejado ya que fue una mezcla de esa racha de autoritarismo de andar cerrando todo, combinada con la posición de Fecode. Esa es nuestra gran vergüenza en la pandemia, la educación y la

pérdida de capital humano.

No obstante, el análisis del segundo año no es igual. Ha sido bastante frágil desde el punto de vista de la respuesta. No se cuestionó la diferenciación de Ingreso Solidario, seguimos con una inercia de la misma base maestra. Se lanzó el SISBEN IV, sin actualizar rápidamente la población que cayó en pobreza. Nos quedamos con los canales de atención que abrimos en el primer año pudiéndolos haber repotenciado en el segundo. Bajamos mucho la guardia.

NA: hablando de educación, en una columna reciente citabas a un habitante del pacífico que afirmaba que “no hay peor tragedia para un niño en este pueblo que salir a vacaciones” ¿Cuáles son los retos más inmediatos de la educación en Colombia?

RA: esa es una historia que me retumba todo el tiempo en mi trabajo. Fue ser testigo de una realidad tan diametralmente opuesta a la mía, como para que las vacaciones sean un motivo de sufrimiento para un niño. ¿Qué tiene que pasar en el estado de cosas para que las vacaciones, que deberían ser sinónimo de felicidad, sean casi una tragedia? La nutrición de ciertos niños está complementada por la alimentación que reciben en el colegio, su acceso a agua potable también puede estar condicionado al colegio, así como su espacio seguro de interacción. Hemos tomado decisiones de espaldas al rol que cumple el colegio, no sólo desde el punto de vista de la educación y el capital humano, sino desde el punto de vista de ser el entorno que protege. Las consecuencias del cierre del colegio son exponenciales, ya que es tener comprometida nuestra inversión en el capital humano y el bienestar de los niños.

NA: de las estrategias para enfrentar la pobreza en los últimos 30 años ¿qué funciona y debemos mantener? ¿Y qué debe cambiar en favor de medidas menos ortodoxas pero que no nos debería dar miedo implementar?

RA: un hito importante es la Constitución del 91. La inclusión de los derechos económicos y sociales detona cierta prioridad por la población pobre y vulnerable en la atención y priorización del gasto social. Después

de la Constitución, se volvió imperativo que Colombia buscara dónde estaban todos sus pobres, y priorizara su gasto social conforme a esa búsqueda. Antes del 91, los servicios sociales eran por demanda. Los pobres se enfermaban e iban a hospitales públicos hasta que colapsaban o hospitales privados con segmentos de caridad. Pero era una oferta dispuesta por la demanda que nunca era suficiente. Con la Constitución del 91 debemos identificar a esa población y planear nuestro gasto social para atenderlos con prioridad.

Un poco después nace la Ley 100, con los imperativos éticos de universalidad, priorizando a los más pobres. Ya no era repartir un monto de gasto social hasta que se acabara sino medir el tamaño del problema para determinar cuánto gasto social se requería. Esa lógica la supo leer particularmente bien el sistema de salud. La Ley 100 es la columna vertebral del cambio social de Colombia en este siglo. Con la Ley aparece un modelo que se llama el pluralismo estructurado, el cual juega con mercados y espacios de regulación para apuntarle a una cobertura universal. A pesar de todas las mejoras de las que es susceptible, cuando uno mira las cifras en pobreza multidimensional, el gran jalonador en la caída de la pobreza multidimensional es el sistema de salud.

Otra cosa que ha funcionado muy bien son las transferencias monetarias. Nos inspiramos en el programa Progresá de México, pero hemos tenido una experiencia muy singular. Lo implementamos en un país completamente heterogéneo, con dificultades geográficas y de orden público. Aún así la cobertura es en el 100% de los municipios. Las transferencias monetarias han tenido un impacto importante demostrado en evaluaciones en materia de educación y nutrición. Después avanzamos en transferencias de Jóvenes en Acción, que es una gran innovación a escala para población joven con impactos positivos en empleabilidad y formalización. Por último, destacaría los avances en vivienda. Estamos recibiendo unas evaluaciones de impacto que nos confirman que programas como el de Vivienda gratis o Mi casa ya han sido notables.

Pero todo eso que le he señalado han sido programas. En este momento, tenemos que empezar a mirar en la reducción de la pobreza, no solamente la estrategia de programas puntuales focalizados. La actividad

económica, los modelos de negocio, la política de desarrollo urbano, etc., deben tener en su ADN un componente de equidad dirigido a reducir la pobreza. Para enfrentar el problema en el que estamos, debemos mantener algunos programas exitosos, pero en general se debe buscar una mejor composición del crecimiento económico en donde tengamos una noción distributiva del bienestar todas las interacciones. El Metrocable, por ejemplo, es un proyecto de desarrollo urbano que también incide en la pobreza.

NA: en otra columna hacías referencia a que el 40% de los 5,4 millones de propietarios de micronegocios en 2020 eran pobres. ¿Cómo se entiende eso?

RA: ese es otro elemento en el que he estado pensando mucho. Yo he tenido mucha experiencia en el sector público en estos programas que he mencionado, pero mis grandes inquietudes ahora están en el mercado. En la década pasada, en promedio, el crecimiento económico sacó de la pobreza a 1.2 millones de personas por año, las mejoras en la desigualdad 300 mil, pero la inflación – que no fue descontrolada – empujó a la pobreza a 800 mil por año. Son dos fuerzas virtuosas peleando contra la inflación, que nos quita la mitad de las ganancias. Al final, el reto está en aumentar la cantidad de personas que salen de la pobreza gracias al crecimiento económico, manteniendo controlada la inflación, y buscando canales redistributivos.

Ese aumento en el crecimiento económico pasa por revisar el tejido productivo. El 92% del tejido productivo de Colombia es informal. Las empresas son vehículos que crean valor por naturaleza y que distribuyen bienestar; debemos buscar en esas cajas negras estrategias que lleven productividad, y al mismo tiempo mejoren la equidad. Desde el Estado nos ha costado meternos en la informalidad al ser tan maniqueos y leguleyos, pero debe haber una estrategia de formalización desde los micronegocios ¿Cuáles son los talentos empresariales que están ahí? ¿Cómo diferenciamos los emprendimientos por necesidad de los emprendedores de gente que, a pesar de ser pobre, es talentosa? Yo no puedo suponer que todos los empresarios pobres son empresarios únicamente por necesidad. No podemos suponer que el talento empresarial no existe en la población pobre. Debemos buscar ese talento

y remover las barreras que les impiden crecer.

NA: por último, todavía un 22% de personas que reportaron comer 3 veces al día antes de la pandemia come menos en la actualidad. Ese es tal vez el mayor drama de la pobreza. ¿Qué medidas de choque debe implementar el próximo gobierno en los primeros 100 días?

RA: los canales de distribución existen con las transferencias monetarias, pero se deben hacer dos cosas. Usar esos canales de transferencia con mayor determinación, y tener una foto más precisa de la pobreza en Colombia, ya que la foto cambió muy rápido y el SISBEN está desactualizado. Debemos ser heterodoxos y utilizar otros instrumentos más rápidos para identificar a las personas en pobreza extrema y hacer transferencias monetarias de urgencia para garantizar la seguridad alimentaria.

También he propuesto detonar unas rutas de protección social para los hogares con niños, considerando las consecuencias de la desescolarización. Nosotros no sabemos bien dónde están los niños que se retiraron durante la pandemia. El colegio es un epicentro muy importante de condiciones de vida para los hogares con niños. Se debe usar al colegio como un nodo para monitorear talla y peso de los niños y sus familias, complementado con búsquedas activas de niños desescolarizados. Desde Inclusión SAS desarrollamos unos mapas de Índice de Pobreza Multidimensional por colegio que son instrumentos complementarios al SISBEN, en los que se focaliza la atención en colegios con mayor riesgo de desnutrición.