TRES REFLEXIONES (Y UNA MÁS)
DESPUÉS DE TRABAJAR EN LAS CALLES DE BOGOTÁ

Roberto Angulo[i]

Discurso leído en los grados de maestría de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes el 28 de octubre de 2026.

Queridas y queridos estudiantes:

Lo primero que diré es una suerte de confesión: es probable que yo esté acá parado porque sus autoridades académicas consideraron que, después de tantos años de experiencia en temas de reducción de pobreza y política social, yo podía tener algo útil o profundo que decirles y con mayor razón ahora que había cerrado mi ciclo como secretario de integración social de Bogotá. Acepté la invitación tan pronto Ramiro Guerrero me llamó hace unos días, la acepté por el respeto que le tengo a la Universidad de los Andes, por el aprecio que le tengo a la escuela de gobierno, que ha sido mi casa varios años y la acepté, sobre todo, por el respeto que les tengo a ustedes los estudiantes, a sus familias y amigos, porque un grado siempre es digno de celebración, porque, como todas las cosas importantes de la vida, es una maravillosa mezcla de gesta individual y logro colectivo.

Ahora bien, también acepté el reto de este discurso sin titubear (y acá viene mi confesión) con la esperanza de que el ejercicio de decantar estas reflexiones me sirviera a mí también para entender este punto de mi carrera, pues esta última experiencia que tuve en la alcaldía fue tan intensa, tan distinta y tan transformadora, que pasó como un huracán que puso a prueba mis cimientos.

Así que no se preocupen, si tienen dudas sobre cómo aplicar su nuevo conocimiento a tantos problemas sociales que empiezan a obsesionarlos, o qué rumbo deberían tomar sus carreras, de verdad no se preocupen, son preguntas normales que se van a hacer a lo largo de toda su vida profesional, tanto así que esta noche estoy parado acá al frente, aprovechando esta ocasión para buscar mis propias reflexiones, mis propias respuestas, al tiempo que se las leo en forma de discurso a todos ustedes.

Borges decía que no hacía falta ocuparse de todos los días y las noches de una persona para contar su vida, es suficiente con elegir un solo momento: "Cualquier destino, por largo y complicado que sea, consta en realidad de un solo momento en que el hombre sabe para siempre quién es". Pues bien, si tuviera que elegir una experiencia laboral dentro de todas las que he tenido en el sector público, la que más me ha forjado ha sido la de ser secretario de Integración Social.

Y, entre todos los momentos, elijo uno en el sentido de Borges: el momento en el que recorrimos cuadra a cuadra las calles de los barrios excluidos de Bogotá implementando la estrategia de reducción de formas extremas de exclusión, la que se ocupa de los habitantes de calle, de las personas y hogares que viven en la zozobra de los inquilinatos de un día (los famosos *pagadiarios*), y de las personas mayores abandonadas a su suerte por su familia, la comunidad y el estado.

El origen de esta estrategia se remonta a una serie de hechos, o más bien de imágenes reveladoras, tres en particular, que ocurrieron al inicio de los confinamientos en Bogotá y de la cuarentena nacional decretada como mecanismo de prevención ante la pandemia del Covid-19.

En ese entonces yo apoyaba a la alcaldesa Claudia López como coordinador de la respuesta social de la alcaldía a la población pobre y vulnerable durante el encierro.

El primer día del confinamiento vimos cómo, mientras casi todas las calles de Bogotá iban quedando desoladas, en ciertos barrios de las localidades de Los Mártires, Santa Fe y Candelaria, ocurría lo contrario: miles de personas, familias completas, niños y niñas, indígenas, personas mayores, migrantes, población de los sectores LGBTI, habían sido expulsadas de sus habitaciones y esperaban confundidas en la calle con sus pertenencias sin saber qué hacer, en una indeterminación generada por la actitud amenazante de los administradores de los inquilinatos que no asumían el riesgo de no pago ante la imposibilidad de trabajar en la calle y la prohibición de estar en el espacio público.

La segunda imagen que quiero traerles a esta reflexión es el éxodo de miles de habitantes de calle que empezaron a migrar de las zonas comerciales del centro, de los canales y de las ollas de microtráfico y empezaron a ocupar las calles de los barrios residenciales de la ciudad en busca de alimentos y ayudas que esperaban obtener por parte de la población que estaba confinada en su casa.

Una nueva geografía de la habitabilidad en calle se empezaba a configurar esos días en la ciudad.

Y la última postal distópica, quizás la más difícil para los que trabajábamos ahí día y noche, fue lo que se conoció como el episodio de los trapos rojos: en las primeras semanas de abril, cuando ya estábamos girando transferencias a los hogares pobres y vulnerables que estaban en el Sisbén, empezaron a aparecer trapos rojos en las ventanas de las localidades más pobres de Bogotá: Ciudad de Bolívar, Usme, Kennedy y Bosa; y días después, la mancha de trapos rojos fue bajando de las urbanizaciones de las montañas del sur y se fue metiendo a las localidades del centro y el occidente de Bogotá: Teusaquillo, Antonio Nariño, Barrios Unidos, Puente Aranda e incluso Chapinero. Pero ¿qué significaban estos trapos rojos?

Conforme pasaban los días y el hambre escalaba más rápido que nosotros con las ayudas, el trapo rojo había surgido como un grito de auxilio: "en esta casa hay alguien con hambre", quería decir.

Lo que emergió frente a nuestros ojos fue el mapa vivo de la exclusión extrema de Bogotá y todas estas poblaciones tenían un común denominador: eran invisibles para los radares de la política social.

¿Por qué nunca nos habíamos ocupado de visibilizar a esta población? ¿Cómo llegamos a un estado de cosas tan injusto que los más excluidos se estaban quedando por fuera de las ayudas en pandemia?

Ninguno de los que trabajábamos entregando ayudas podíamos ser indiferentes a esta falla, en el corto plazo lo solucionamos con listados construidos a mano alzada y a través de subsidios en especie como mercados; pero esta era una señal de que teníamos que revisar los cimientos de la política social que muchos de los que estábamos ahí habíamos ayudado a construir desde hacía muchos años atrás. Teníamos que ser autocríticos, lanzarnos al campo de batalla para revisar qué estaba fallando y desafiar el statu quo de la política social de la ciudad.

Y aquí va mi primera reflexión:

Volver con frecuencia a aquello que nos mueve es la mejor brújula para nuestro oficio

Volver sobre aquello que nos mueve es la mejor brújula para definir cuáles son nuestras preguntas, nuestros objetivos superiores, nuestras prioridades, definir hacia dónde concentramos nuestros esfuerzos.

Amartya Sen dice en su libro "La idea de la justicia": "*Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir*[1]".

La exclusión de esta población estaba motivada por una limitación, consciente y explícita, de los instrumentos de focalización de los programas sociales. Se trataba de una injusticia evitable, provocada por un error de diseño de las herramientas de política pública. Teníamos que lanzarnos a trabajar.

Cuatro años después, la población en exclusión extrema, aquella conformada por los habitantes de calle, los hogares que viven en *pagadiarios* y las personas mayores en abandono, se volvió una prioridad del plan de desarrollo del alcalde Carlos Fernando Galán.

Encontré, en los objetivos superiores del proyecto político del alcalde Galán, un punto en común con mis objetivos superiores.

Si lo que nos mueve es la idea de que el mundo no es justo del todo, en política social tenemos que tener clara la noción de justicia social que perseguimos. Esa noción de justicia y la búsqueda de los diferentes caminos para alcanzarla es lo que nos servirá de brújula para avanzar en nuestro oficio y también para entender para qué proyectos políticos trabajamos.

Y vamos ahora a una segunda reflexión:

Que la autocrítica y la autosubversión sean los faros que alumbren nuestro camino

Retomemos algo que ya había dicho: un rasgo común de la población en extrema exclusión es su invisibilidad, se trata de una población que no es observable por los instrumentos de focalización oficiales o convencionales de la política social.

¿Por qué son invisibles? La explicación es técnica: se trata por lo general de población

[1] Tomado de Sen (2010).

que no tiene una residencia habitual, es decir, que no vive la misma casa al menos seis meses al año. Este solo punto hace que esta población no pertenezca al universo de población a encuestar en las operaciones estadísticas convencionales.

Las consecuencias de esta limitación empírica son muy graves, palabras más, palabras menos, lo que esto significa es que buena parte de la población en exclusión extrema está por fuera, por definición, del Sisbén y de todas las mediciones oficiales de pobreza monetaria o multidimensional basadas en las encuestas a hogares del DANE.

Lo irónico de este asunto, en lo que tiene que ver conmigo en esta historia, es que en el pasado yo había trabajado en el diseño e implementación del Sisbén (en su tercera versión), había sido secretario técnico de la medición de pobreza monetaria y coautor de la medición de pobreza multidimensional (que hoy sigue vigente).

Los que trabajamos en medición de pobreza siempre habíamos pensado que Colombia estaba a la vanguardia en el diseño de indicadores de bienestar y de focalización, la experiencia de Colombia es reconocida internacionalmente (y con justa causa si analizamos cada medición en particular), sin embargo, nunca fuimos suficientemente autocríticos como para trabajar por superar esta limitación y se nos quedaron por fuera varias de las poblaciones más excluidas de nuestra sociedad.

¿Cómo lo solucionamos? En la estrategia planteamos tres mediciones para subsanar el problema: un censo de habitantes de calle con una batería de indicadores de bienestar[2], un indicador de bienestar homologable al Sisbén para clasificar a los hogares que viven en pagadiarios[3], y una medición basada en registros administrativos y en encuestas directas, con su respectivo indicador multidimensional, para poder identificar a las personas mayores en abandono y en pobreza oculta.

Una de las cosas que más satisfacción me generó durante mi paso por la Secretaría de Integración Social fue la de subsanar este vacío. Los nuevos instrumentos nos dijeron que Bogotá tenía 44 mil personas en exclusión extrema (10 mil habitantes de calle, 13 mil personas en pagadiarios y 23 mil personas mayores en presunto abandono, algunas cumplen doble condición).

Muchas veces el problema se enquista no solo por la falta de crítica a las herramientas que más utilizamos sino también, y sobre todo, por la falta de autocrítica a los enfoques que nosotros mismos contribuimos a diseñar. La lección aprendida aquí es que en lugar de ser defensores a ultranza de nuestras contribuciones, lo que debemos aplicar es la autosubversión, término acuñado por el economista Albert Hirschman en su libro "Tendencias autosubversivas" y que se refiere

[2] La información del Censo de Habitante de Bogotá 2024 se puede consultar aquí.

[3] El marco de análisis para la medición del bienestar en hogares de Bogotá que viven en inquilinatos de un día (pagadiarios) y una versión inicial del índice de focalización se puede consultar en el artículo de SDP-PMA-Inclusión SAS (2024) y recomiendo ver el documental "Este no es mi lugar", producido por la Secretaría Distrital de Planeación y que recoge la experiencia del operativo conjunto con la Secretaría de Integración Social.

un método sistemático para cuestionar, modificar, contrastar y "complicar" nuestras propias visiones y aportes al estudio del desarrollo y del cambio social[4].

Queridos estudiantes, hagamos que la crítica, la autocrítica y la autosubversión nos alumbren el camino.

Pero pasemos la página del individuo y entremos a mi tercera reflexión:

El conocimiento y la fuerza vital para enfrentar la exclusión no depende de un solo individuo sino de muchos a la vez

Una vez levantamos el velo de la invisibilidad de esta población nos encontramos con imágenes desoladoras que nos confirmaron, sin ambigüedades, que estábamos presenciando el fracaso de nuestros acuerdos sociales, quiero enumerar algunas:

- Conocí a un habitante de calle que, cuando le pregunté cómo había llegado a esa situación, me contó que se había quedado solo en la calle desde los 10 años, el día en que un carro mató a su mamá mientras ella lo llevaba de la mano caminando por el centro de Bogotá. Nadie lo recogió, nadie le preguntó que hacía caminando solo por la ciudad. Hoy tiene 55 años.
- Personas mayores abandonadas, tiradas a su suerte en habitaciones sin ventanas, con una comida al día y cuidadas por sus vecinos o el administrador del pagadiario. Muchas veces, hay que decirlo, vimos brillar la solidaridad en medio de la extrema pobreza. "Llámenme a preguntarme cómo estoy", me contestó un señor en el operativo de abandono cuando le pregunté qué necesitaba de nosotros.
- Vimos, con mucha frecuencia, niños y niñas en primera infancia corriendo por la calle 22 o por la zona del barrio Santa Fe, jugando escondidas o montando bicicleta en zonas de tolerancia o que son el campo de batalla de bandas criminales.

La lista podría seguir, pero el mensaje es claro: una población del tamaño Puerto Tejada o Tocancipá está en situación socialmente inadmisible en pleno corazón de la capital de Colombia, a los ojos de todos.

A veces usamos la analogía de la cancha desnivelada para representar la desigualdad de oportunidades. Pues bien, cuando se trata de la población en exclusión extrema, no nos referimos a los que juegan en desventaja sistemática por sus características de origen ajenas a su esfuerzo, hablamos de aquellos a los que ni siquiera se les permite entrar a la cancha a jugar.

Pero la crónica de exclusión de esta población no termina aquí, en muchos casos nos dimos cuenta que cuando estas grupos contaban con servicios sociales especializados —como es el caso de las personas mayores o los habitantes de calle— se trataba por lo general de servicios de mala calidad, segregados en el sentido de que parecían diseñados para mantener a los beneficiarios lejos de la vista de todos y sin un diseño que siguiera una teoría del cambio que tuviera como resultado esperado la inclusión social de sus beneficiarios.

[4] El concepto de autosubversión es desarrollado en Hirschman (1996).

Ahora que hago el recuento me sorprendo de la cantidad y de la profundidad de los problemas que encontramos alrededor de esta población ¿Cómo los empezamos a resolver?

Con el liderazgo del alcalde, tuvimos que juntar muchas mentes para inventar un nuevo camino. Incluimos a todas las secretarías del sector social, convocamos mucha fuerza de trabajo en la calle y conectamos a los servicios con las oportunidades que ofrece la ciudad. En todos los casos tuvimos en cuenta la voz de los beneficiarios: incluyendo los migrantes no regulares, todos sin excepción.

Diseñamos operativos de trabajo en la calle para eliminar barreras de acceso a servicios sociales de cada una de las poblaciones. Creamos una cuadrilla que recorre 3 veces a la semana la ciudad y que combina servicios de salud con servicios de cuidado, atendemos en la calle, agendamos citas, hacemos escucha activa y dirigimos a la población habitante de calle a la oferta social.

En cuanto a los servicios, para el caso de aquellos que van dirigidos a los habitantes de calle, ampliamos como nunca en un periodo de gobierno los centros de atención al pasar de 15 a 25 y rediseñamos todo el ecosistema de atención, estimulando más autonomía de los beneficiarios, incorporando el enfoque de reducción del daño y conectando cada servicio con la oferta social y de otros sectores del distrito y con las oportunidades de inclusión productiva que ofrece la ciudad.

No existen estrategias o programas sociales de autor. Este no es un territorio fértil para las vanidades individuales, todo lo contrario, las mejores soluciones de política social, aquellas que logran mantenerse a flote en el río del tiempo y ante los embates de los cambios de gobierno, son las que han sido diseñadas no por una mente sino por muchas mentes, las que involucran a varios sectores, se ejecutan de manera integral por operadores de diversa naturaleza y son, sobre todo, las que logran tender puentes entre la población excluida y las oportunidades que genera el mercado y la sociedad en su conjunto.

Hasta aquí llevamos tres reflexiones que hacen referencia al oficio del diseño y la implementación de políticas públicas, pero permítanme hacer una reflexión más general y filosófica, que nos convoca también como ciudadanos.

Lejos estoy de triunfalismos, pues de una cosa salí convencido del distrito y es que aún podemos fracasar si como sociedad no somos capaces de mirar de igual a igual a la población más excluida.

Y quiero proponer 3 condiciones para darle contenido a esa premisa de mirarnos como iguales:

1. **Respetarnos:** en el sentido de que no existan personas invisibles en la sociedad. El respeto empieza por considerar que el otro existe y que su existencia importa.
2. **Ser capaces de ponernos en el lugar del otro**: sigamos la idea de Adam Smith de usar la imaginación para entender al otro[5]. Que no estemos experimentando una vida de exclusión extrema no quiere decir que no podamos ponernos en el lugar de esa persona para entenderla y aportarle.

[5] Esta es la idea central de Adam Smith en su obra The theory of Moral Sentiments de 1759.

3. **Permitir que el otro se ponga en nuestro lugar:** como antídoto contra la condescendencia, permitamos que el otro nos sorprenda y entre a nuestras vidas. La verdadera inclusión está en esta reciprocidad de nuestros sentimientos morales.

¿De qué se trata todo esto? De gente que se junta para trabajar por la gente. De gente que le gusta poner su vida en función de la felicidad de los otros.

La singularidad del oficio de las políticas públicas es que se trata de fuerza vital puesta al servicio de la vida de los otros. Dicho de otra forma: trabajar en el sector público es exaltar la vida poniéndola al servicio de la vida de los demás, y este trabajo solo puede ser llevadero si estamos dispuestos a que nuestra felicidad se alimente de la felicidad de los otros.

Jeremy Bentham planteó su máxima de propósito social como la búsqueda ***de la mayor felicidad para el mayor número***[6]**.** En este orden de ideas, el servidor público, y en mayor medida aquel que trabaja en política social, pone su vida al servicio de esta búsqueda, y el punto que agrego, es decir mi constatación, es que solo hallamos la resiliencia, la lucidez y el consuelo que exige el servicio público cuando participar en la búsqueda de ***la mayor felicidad para el mayor número*** nos hace también felices a nosotros.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2025). Censo de habitantes de calle 2024. En Bogotá todos y todas contamos. Resultados generales. Bogotá D.C., Colombia.

Bentham, J. (1776). *A fragment on government; being an examination of what is delivered, on the subject of government in general, in the introduction to Sir William Blackstone's Comentaries.*

Hirschman, A. (1996). *Tendencias autosubversivas: ensayos.* Fondo de Cultura Económica.

Hirschman, A. (1998). A *propensity to Self-Subversion.* Harvard University Press.

SDP-PMA-Inclusión SAS. (2024). Focalización para la población usuaria de pagadiarios en la ciudad de Bogotá. En S. D. Planeación, *Evidencia para la inclusión: habitantes de calle y pagadiarios en la agenda pública de Bogotá. Bogotá.*

Sen, A. (2009). *The idea of justice.* Harvard University Press.

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia.* Madrid: Taurus.

[6] Esta frase la hizo famosa Bentham en A fragment on government (1776), en inglés "it is the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong" y más adelante "the obligation to minister to general happiness, was an obligation paramount to and inclusive of every other". Sin embargo, como él mismo lo reconoció, ya había sido formulada utilizada por otros autores como Hutcheson, Priestley y Beccaria.

Smith, A. (1759/ 2010). *The theory of moral sentiments.* Penguin Classics.

Smith, A. (1759/1997). *La teoría de los sentimientos morales.* Madrid: Alianza Editorial.

[i] Roberto Angulo: Exsecretario de Integración Social de Bogotá D.C (2024-2026). Socio fundador de la firma Inclusión SAS. Ha trabajado, desde el sector público y desde la consultoría, en la formulación de políticas, el diseño, implementación y evaluación de programas para reducir la pobreza y la desigualdad. Como experto en medición de pobreza y bien-estar ha contribuido, como autor o coautor, al Índice de Pobreza Multidimensional oficial de Colombia y a diversos índices de pobreza multidimensional, monetaria, inclusión, pobreza energética, entre otros. Economista de la Universidad Javeriana, tiene un máster en economía de la Universidad Nacional y otro en Desarrollo Económico Urbano de University College London.