

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

*Fernando Bernal Castillo**

INTRODUCCIÓN

Como ha sido tantas veces mencionado, el Estado no es un dictador benevolente dedicado a maximizar el bienestar de los individuos, sino que constituye una organización compleja. Una de sus características primordiales es la elaborada estructura de relaciones de agencia, establecida entre y dentro de sus diversos niveles de gobernanza. Está conformado por individuos que, desde sus posiciones en dicha organización, tratan ante todo de maximizar sus intereses personales, aun a costa de los intereses del resto de la sociedad.

En este sentido, en Colombia es posible observar décadas de implementación de políticas públicas sectoriales con pobres resultados para el bienestar de los individuos, lo que muestra que en las sociedades regionales y rurales no existen los elementos de gobernanza pública requeridos para hacer que el impacto del gobierno en su desarrollo no dependa sólo de los recursos fiscales, sino también de algo más intangible como la calidad del gobierno. Además, es claro que no existen los arreglos institucionales adecuados de transparencia, rendición de cuentas, y el *rule of law* para fortalecer el desempeño de esta gobernanza pública.

El limitado impacto de las políticas públicas también tiene que ver con situaciones de alta inequidad económica y política. Donde las élites dominan las estructuras de gobernanza pública locales, es poco probable que los beneficios lleguen fácilmente a los segmentos de la población más pobre o más débil¹.

En este marco, el gobierno ha creado el Programa de Familias en Acción, orientado al alivio de la pobreza dentro del grupo más pobre de la población. Este alivio tiene destinación específica como subsidio a la demanda en educación y como subsidio nutricional y sólo puede beneficiar a

* Consultor de la Presidencia de la República. Trabajo contratado por el Programa Familias en Acción de la Presidencia de la República, Bogotá, 11 de marzo de 2002, fbernal@colomsat.net.co.

¹ Para autores como Easterly (2002), la ausencia de un consenso de clase media limita un crecimiento más alto, una mayor educación, mejor salud, mejor infraestructura, mejores políticas económicas, y la menor inestabilidad política.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

un grupo determinado de la población, por esto es una política diseñada para subsidiar el consumo de los llamados bienes meritorios². Los bienes meritorios son un tipo de bienes que, de acuerdo con Musgrave (1999), poseen además de una caracterización económica una relación con el lugar que los individuos ocupan en la sociedad, no como personas aisladas sino como miembros de su comunidad. Los bienes meritorios se asocian a una forma de interacción social que no es puramente individualista. Para el autor este tipo de políticas se sustraen del interés individualista propio de la visión neoclásica, y se caracterizan como instrumentos del Estado para superar el conjunto de externalidades negativas que se generan en el curso de la coexistencia social. En este sentido, los individuos de la comunidad pueden apoyar la provisión de bienes como la educación, el arte, los monumentos; como una cuestión de obligación comunitaria, aunque su preferencia personal no esté a favor de este tipo de elección.

En las actuales condiciones de pobreza de grandes grupos de la población colombiana, existen razones suficientes para que se implementen políticas públicas que ayuden a estos grupos. Independientemente del *trade off* que se presenta, eficiencia y redistribución, el empobrecimiento es un motivo meritorio claro para tolerar las distorsiones y redistribuir el ingreso. Son ineficiencias que se intercambian con los logros en equidad que la redistribución crea en una sociedad (Buchanan y Musgrave, 1999).

Pero en el caso de Colombia, no se puede subrayar lo suficiente la violencia que ha golpeado el entorno institucional –derechos civiles, derechos políticos, derechos de propiedad–, la vida misma de los individuos, así como el funcionamiento del Estado, y en particular, la efectividad de las políticas públicas. Esta es una situación que, en buena medida, caracteriza un Estado con una gran imposibilidad de operar a lo largo y ancho del país.

Es por ello que la gobernanza pública y la violencia se convierten en dos de los más significativos factores del diseño y la implementación de una política pública orientada al subsidio del consumo de bienes meritorios.

Ampliar el marco conceptual del Programa de Familias en Acción para convertirlo en una política que permita una estrategia más eficaz de lucha contra la pobreza, demanda un análisis más detallado de los factores sociales, económicos y políticos que, en el ámbito de los gobiernos locales, están determinando el desempeño de la gobernanza pública. Pero demanda

² Bienes meritorios son productos generalmente no distribuidos por medio de un sistema de precios, sino basados en mérito o necesidad, porque la gente aun teniendo perfecto conocimiento compraría la cantidad equivocada de ellos. Son bienes ofertados por el mercado libre, pero no en la cantidad adecuada. Educación y salud son ejemplos de bienes meritorios.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

además, un análisis de las peculiaridades que presenta la violencia local, la manera como puede interferir en la capacidad de los gobiernos locales para administrar recursos y proveer servicios a los ciudadanos, y la forma como puede afectar las posibilidades de que los ciudadanos puedan estructurar una acción colectiva eficiente.

¿Cómo consolidar y argumentar en favor de la política de los subsidios para el grupo de población con nivel extremo de pobreza, de cara al resto de los grupos componentes de la sociedad, y a la vez, ampliar el marco conceptual de dicha política a fin de convertirla en una estrategia de lucha contra la pobreza? Y ¿cómo garantizar que ese mismo grupo de población pueda intervenir frente al Estado en bien de sus derechos, de manera que en el mediano plazo dicha intervención lleve a la superación de los principales arreglos institucionales de la estructura social de la inequidad que caracteriza estas sociedades?

Con el fin de comenzar a estructurar una respuesta a estos interrogantes, se adelantó el presente estudio.

EL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El Estado colombiano actual se caracteriza por ser un Estado de derecho cuya viabilidad a lo largo y ancho del territorio nacional presenta muy diversas características. Presente en los centros urbanos, en la mayoría de las ciudades de más de cien mil habitantes, el ejercicio de la ciudadanía política ha ganado fortaleza, lo que se ha traducido en una mayor participación en los asuntos locales y una mayor rendición de cuentas de los gobernantes (Palacios, 2001). Este no es el caso del país tradicional rural ni del país de las nuevas colonizaciones, en donde la viabilidad del Estado se choca frente a la realidad de su propia ausencia, o bien frente a su menguada capacidad para defender los derechos civiles y políticos de los ciudadanos y para imponer el imperio de la ley frente a la guerrilla, los paramilitares y la delincuencia común, quienes no sólo luchan por suplantar al Estado sino por destruir el marco institucional de estas sociedades.

Este último es un escenario característico de la ausencia crónica del Estado, en el que los ciudadanos de estas sociedades regionales, como bien lo han señalado diversos autores³, no sólo se han convertido en el objetivo de esta guerra, sino que como producto del deterioro del marco institucional deben enfrentar un problema inmenso de cooperación y acción colectiva (Schwartz, 1999). Forzado a un desdibujado ejercicio de la ciudadanía, el ciudadano de estas regiones ha visto tan debilitado el ejercicio pleno de sus

³ Ver Peacaut (2001), Posada (2001), Uricoechea (2000).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

derechos civiles y políticos como nunca antes en la historia del país. El Estado simplemente no cumple de manera eficiente con la que se supone es su tarea principal: resolver los problemas de coexistencia social entre los individuos de una manera democrática y justa.

Tal pareciera que el Estado ha renunciado a construir su presencia en las sociedades regionales, a consolidar la creación de las instituciones políticas, ciudadanas, sociales, legales y culturales que señalen al ciudadano las normas de comportamiento y que lleven a resolver la falla de Estado producida por la acción de los grupos alzados en armas y las distorsiones causadas por el oportunismo de algunos ciudadanos desde la política, los negocios, y otros escenarios de la sociedad.

Por otro lado, los pobres resultados de décadas de implementación de políticas públicas sectoriales, indican que en estas sociedades regionales y rurales no existe la gobernanza pública requerida para hacer que el impacto del gobierno en su desarrollo no dependa sólo de los recursos fiscales, sino también de algo más intangible como la “calidad del gobierno”. Es claro que no existen los arreglos institucionales adecuados de transparencia, rendición de cuentas, y el *rule of law* para fortalecer el desempeño de esta gobernanza pública.

GOBERNANZA PÚBLICA

Se entiende como el uso de la autoridad política y el ejercicio del control en una sociedad en relación con el manejo de sus recursos para el desarrollo económico y social. Esta amplia definición de la gobernanza pública abarca el papel de las autoridades públicas en el establecimiento del entorno donde los operadores públicos funcionan, en la determinación de la distribución de los beneficios, así como en la relación entre el gobernante y el gobernado⁴. Es un término que se refiere a procesos que tienen determinantes históricos, culturales, sociales y políticos complejos. Por ello, para tratar de una manera adecuada con la gobernanza pública se requiere de un enfoque interdisciplinario (Detthier, 1999). Para otros autores, la gobernanza pública tiene que ver con la capacidad del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas adecuadas, incluyendo la organización, el manejo y control de instituciones asociadas al financiamiento y la provisión de bienes y servicios públicos. En otras palabras, la gobernanza pública no se refiere a lo que el gobierno hace sino a cómo lo hace (Elmikawy, Handusa y Koling, 2001).

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (<http://www.oecd.org/dac/>).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Pero también, la gobernanza pública depende del establecimiento y el funcionamiento de una sociedad civil efectiva. Este es un determinante clave del desempeño del gobierno. El término se refiere a una colección de instituciones que no son ni gubernamentales ni empresas privadas, incluyendo los partidos políticos, las organizaciones voluntarias, los grupos religiosos y los sindicatos, que hacen posible la participación ciudadana en la escogencia de las políticas públicas. El término también puede ser tomado para incluir los medios de comunicación (Dethier, 1999).

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Se pueden estructurar e implementar políticas públicas orientadas al alivio de la pobreza de los grupos menos privilegiados y más golpeados por las secuelas de la violencia, en una sociedad que presenta una aguda falla de Estado, la cual además se da en condiciones de una escalada de guerra contra los ciudadanos? Es un interrogante fundamental puesto que las políticas públicas son parte esencial del sector público, que con el Estado, forman en gran medida una parte integral de un orden socioeconómico multifacético en las sociedades (Musgrave, 1999). Es además un interrogante que lleva a analizar en qué medida pueden los individuos ejercer individual y colectivamente su capacidad de elección al interior de sus sociedades, especialmente en lo que tiene que ver con políticas públicas que pueden afectar sus vidas. Es decir, conocer si los intereses de los individuos se ven representados en ese Estado y si éste puede ejercer su poder para influir en la construcción del orden socioeconómico.

Para responder a este interrogante, es necesario comenzar por establecer que el sector público y las políticas públicas en buena medida representan la forma en que el Estado devuelve los recursos fiscales. Pero además de ello, las políticas públicas también contribuyen a definir el papel del Estado en la construcción de ese orden socioeconómico. En este sentido, contribuyen a estructurar el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los individuos.

Para la sociedad colombiana contemporánea de las regiones, en especial fuera de los centros urbanos poblados, estas relaciones o bien no se han construido debido a los limitados esfuerzos por desarrollar una presencia efectiva del Estado, o bien se han debilitado como resultado de la acción oportunista de los mismos individuos interesados en promover acciones ilegales –como la siembra de cultivos ilícitos–, o por el oportunismo violento ejercido por la guerrilla y los paramilitares interesados también en destruir la presencia del Estado. Ello ha ocurrido en el marco del conflicto y de las

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

reformas al Estado de las pasadas décadas, que llevaron al retraimiento y deterioro creciente de un Estado de bienestar incipiente, insuficientemente consolidado y víctima de apropiaciones corporativas. El Estado remanente ha sido incapaz de generar respuestas adecuadas al agravamiento de la pobreza y de la desigualdad (Martínez, 2001).

Además, en el caso colombiano, con los cambios que trajo la descentralización a favor de lo territorial, se dejaron de lado más de tres décadas de cultura de Estado y de construcción de capital social mediante el diseño e implementación de políticas públicas para atender las demandas locales. Le fue entregada al municipio la responsabilidad de llenar el vacío dejado por el Estado central, particularmente en su papel de negociador local de los conflictos y de las demandas y reclamos de los individuos de estas regiones. Por primera vez en la historia contemporánea, los municipios del país adquirieron responsabilidades directas en el desarrollo de muchas de estas políticas públicas. De manera paralela se fue desdibujando el compromiso político del Estado liberal de modernizar la sociedad y las relaciones sociales, de proteger la sociedad contra los excesos del capital, y en dicho proceso se abandonaron los proyectos de cambio estructural en la sociedad local (Bernal, 1997).

Es pertinente analizar el proceso de construcción y configuración de la naturaleza de las relaciones del Estado y los individuos en la historia reciente del país, como lo hace Musgrave (1999), para quien el Estado no se puede considerar como un dictador benevolente que conoce y satisface los deseos de sus sujetos, ni como una unidad orgánica en la que el individuo es absorbido en el todo. El Estado “es una asociación de individuos, comprometidos en una empresa cooperativa, formada para resolver problemas de coexistencia social y para hacerlo en una forma democrática y justa” (Musgrave, 1999, 31). En resumen, es una empresa inspirada en la visión *contractualista* del Estado⁵, que se basa en las preocupaciones

⁵ “Se llama contractualista a la *teoría política* de la legitimidad de la autoridad política y a la *teoría moral* sobre el origen y/o el contenido legítimo de las normas morales. La *teoría política* de la autoridad considera que la autoridad legítima del gobierno se debe derivar del consentimiento del gobernado, en donde la forma y el contenido de este consentimiento se deriva de la idea del contrato o el acuerdo mutuo. La *teoría moral* del contractualismo reivindica que las normas morales obtienen su fuerza normativa de la idea del contrato o el acuerdo mutuo. Los contractualistas son, por tanto, escépticos sobre la posibilidad de fundar la moralidad o la autoridad política sobre la voluntad divina o sobre un ideal perfeccionista de la naturaleza de la humanidad. Los teóricos del contrato social de la historia del pensamiento político incluyen a Hobbes, Locke, Kant, y Rousseau. El más importante teórico contemporáneo del contrato de la política social es John Rawls, quien efectivamente resucitó la teoría del contrato social en la segunda parte del siglo XX,

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

comunes de sus miembros individuales, y a la vez refleja dichas preocupaciones. En este sentido se le abre un gran espacio de acción al Estado vía intervención directa. Las políticas públicas constituyen uno de tales mecanismos de intervención del Estado, y ello reviste una gran importancia por el papel que el Estado y las políticas públicas juegan en la sociedad.

Sin embargo, este enfoque admite que si bien lo que importa son los deseos e intereses de los individuos, son enormes las dificultades que existen para armonizar los muy diversos intereses comunes e individuales. Y es en este escenario que se privilegia la acción directa del Estado sobre la acción de las fuerzas del mercado. Claro, en agudo contraste con los principios del neoliberalismo de permitir que el mercado tome las decisiones sociales y políticas más importantes, y que el Estado reduzca voluntariamente su papel en la economía (George, 1999).

Es en este contexto en donde se presentan las amplias posibilidades del Estado con las políticas públicas, como instrumento de resolución eficiente de las externalidades negativas que pueden surgir en el choque de intereses. Para Musgrave (1999) el mercado y el intercambio individual ofrecen un modo eficiente de armonizar intereses diversos, pero ello es sólo parte del problema. Este autor considera que “la coexistencia social también incluye externalidades que no son resueltas por el mercado sino que en lugar de ello, requieren un proceso político –llámese Estado– para una resolución eficiente. La política pública entra no como una aberración del ‘orden natural’ de los mercados privados, sino como un medio igualmente válido de tratar un conjunto diferente de problemas. La mano visible del proceso presupuestal, en pocas palabras, no es menos ‘natural’ que la mano invisible del mercado [...]” (Musgrave, 1999, 31).

Esto significa que en la construcción de ese orden social no sólo se recurre como criterio al uso eficiente paretiano de los recursos, sino a otras dimensiones no menos vitales de coexistencia social como la justicia distributiva y el balance de los derechos individuales y las obligaciones, sobre los cuales tiene que ser construido un concepto significativo de libertad. Es por ello que no se debe ignorar que cuando la optimalidad paretiana prevalece, fácilmente se están dejando de lado los componentes esenciales de la coexistencia social, y se falla tanto en el campo normativo

conjuntamente con David Gauthier, quien es primeramente un contractariano moral”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

como en el positivo. Si no se permite el espacio al sentido de la justicia social, la sociedad democrática no puede funcionar (Musgrave, 1999, 32)⁶.

Como bien lo señalaba Polanyi (1992), no se puede desde la lógica de los mercados sustituir las obligaciones recíprocas que regulan la vida social por las transacciones sujetas al intercambio monetario. De lo anterior se sigue que para la escuela de la “economía pública”, el Estado y su sector público juegan un papel fundamental en la construcción de las sociedades, al resolver de manera eficiente las externalidades generadas en la coexistencia social vía procesos políticos. Esto abre un espacio importante a la operación de políticas públicas como Familias en Acción, en sociedades en las que los individuos no pueden ejercer de manera plena sus derechos civiles y políticos.

BIENES PÚBLICOS, SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO

Pero, ¿cómo es posible que el Estado como empresa cooperativa entre individuos, opere en las condiciones de falla de Estado característica, aunque diferenciada, de la mayoría de las sociedades regionales objeto del Programa Familias en Acción; que refleje los intereses y preocupaciones de estas sociedades; y que el Programa opere como un proceso político?

Es necesario admitir las enormes dificultades para que las actividades ciudadanas modeladas por el enfoque conceptual del *public choice* puedan operar en estas condiciones. A pesar de ello, no se puede negar que en la gran mayoría de estas sociedades regionales, si no en todas, los individuos siguen participando en las elecciones para corporaciones públicas, aún pagan impuestos, y acuden a la ley cualquiera ella sea, en caso de necesidad. Además, los niveles de oportunismo encontrados no son absolutamente generalizados como para esperar que la mayoría de los ciudadanos se decidan abiertamente a cometer toda clase de faltas o crímenes, plenamente confiados en un eventual estado de impunidad. Las normas, costumbres y prácticas culturales, además de la ley, también contribuyen a mantener un determinado orden social, necesario para el diario discurrir de cada uno de ellos en los diferentes aspectos de sus vidas⁷. Los individuos entienden, como bien lo señala Hobbes (1946), que en un estado de anarquía completa,

⁶ Ver también Schwartz (1999) para el análisis de las externalidades que generan los actores políticos.

⁷ Este es un punto fundamental de análisis en la discusión sobre quiénes, entre los grupos de violencia organizada y los ciudadanos comunes y corrientes, son los generadores de los mayores niveles de crímenes en la sociedad colombiana contemporánea. Ver, Posada (2001).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

de todos contra todos, la vida del hombre se convierte en “solitaria, pobre, sucia, brutal y corta”.

Es decir, alguna opción de “elección social” sigue siendo viable en estas sociedades, aunque condicionada por la pertenencia a los grupos sociales. En este sentido se puede decir que si la provisión eficiente de bienes públicos demanda la existencia de instituciones políticas y un proceso colectivo de determinación política (la Asamblea de Madres Titulares y los grupos de Madres Líderes que trae consigo el Programa de Familias en Acción), representa aún en las condiciones más agudas de violencia, el esfuerzo del Estado y del sector público por mantener o construir el tipo de instituciones políticas necesarias para hacer viable esta forma de “elección social”, indispensable en la construcción de la democracia. A lo que se debe agregar que la participación del alcalde, el Concejo, y las Secretarías de Salud y Educación en los municipios en donde opera el Programa de Familias en Acción, representan las instituciones políticas del gobierno local necesarias para la provisión eficiente de bienes públicos; provisión en el sentido del proceso político por el cual tales bienes del Programa están disponibles para las familias beneficiarias, no su producción pública (Musgrave, 1999, 37).

Son el tipo de instituciones políticas sin las cuales no sería posible que los individuos participaran en el Programa, ni hacerlo viable. Dan forma al proceso político para poder desarrollar el Programa entre los grupos más frágiles de las sociedades regionales y para permitir que sean estas instituciones políticas las que contribuyan a la resolución de las externalidades negativas que han introducido los grupos violentos en el marco de la coexistencia de los miembros de estas sociedades.

Pero si el fundamento del Estado es individualista y refleja los intereses de los individuos, las políticas públicas no se pueden fundamentar únicamente en el interés instrumental de los individuos participantes en complementar su ingreso familiar, y dejar de lado los esfuerzos para construir sociedad, como en el caso de los programas de alivio a la pobreza. La sociedad civil no se puede comportar como un ámbito separado radicalmente del Estado. Lo que de hecho se plantea, es que al estimular el interés común de estos individuos éste se convierta en la activa participación de la sociedad civil regional en el diseño e implementación de las políticas públicas. En condiciones de fragmentación social, de atomismo, en las que la sociedad carece de carácter aglutinante, se espera que la sociedad civil facilite el desarrollo de una noción de lo común, lo colectivo y lo público no estatal, permitiendo la agregación de solidaridades, aspiraciones e intereses y la superación del atomismo social que han creado años de pobre presencia

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

del Estado y de destrucción de las instituciones legales, políticas y sociales por parte de los agentes armados (Martínez, 2001, 4).

En este sentido se puede afirmar que el enfoque de Familias en Acción guarda similitud con la visión republicana, la cual concibe la ciudadanía como constructora de la noción de lo público, con participación en la vida colectiva y depositaria de derechos y obligaciones. De acuerdo con Martínez (2001) la solidaridad no sólo pertenece al mundo de lo privado sino que se reivindica en el ámbito de lo público y en la responsabilidad estatal. Todo ello implica negar el carácter automático de la conformación de los mercados y el rechazo del supuesto ingenuo de la posibilidad de que por sí estos conduzcan al óptimo social.

Es una visión en la que alcanza plena relevancia la convergencia entre la esfera pública y la sociedad civil, “siendo la primera en donde se manifiestan necesidades, se expresan demandas, se produce la construcción social de las instituciones y se delibera sobre el alcance y las modalidades de relación permisibles, legítimas y eficaces entre el Estado, los mercados y las organizaciones de la sociedad civil” (Martínez, 2001, 6).

Esta visión normativa e innovadora del papel de la sociedad civil reclama la cuidadosa construcción de las instituciones políticas en las sociedades regionales objeto del Programa de Familias en Acción, para enfrentar la amenaza de la violencia, reconstruir o mejor aún construir las bases adecuadas de la “elección social” que permitan disponer de la adecuada infraestructura institucional que demanda la provisión eficiente de los bienes públicos.

En el marco descrito, estructurar e implementar políticas públicas con la participación de la sociedad civil, a pesar de las agudas fallas de Estado encontradas en las sociedades regionales y de la escalada de guerra contra los ciudadanos, sigue siendo la opción válida. Como ya se expresó, las políticas públicas son parte esencial del sector público, y con el Estado forman una parte integral en la construcción del orden socioeconómico multifacético en las sociedades. Es además la forma de permitir que los individuos recuperen o construyan el ejercicio individual y colectivo de su capacidad de elección al interior de sus sociedades, especialmente en lo relacionado con las políticas públicas que afectan sus vidas. Y es la forma de conocer si los intereses de los individuos se ven representados en ese Estado y si éste puede ejercer su poder para influir en la construcción de ese orden socioeconómico.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

POLÍTICAS PÚBLICAS Y BIENES MERITORIOS

Para responder a estos interrogantes es necesario comenzar por señalar que Familias en Acción está definido como un programa de alivio a la pobreza dentro del grupo más pobre de la población. El hecho mismo de que este alivio tenga destinación específica como subsidio a la demanda en educación y como subsidio a la nutrición y que sólo pueda beneficiar a un grupo determinado de la población, lo convierten en un bien meritorio.

En este sentido, es necesario seguir el análisis de Musgrave (1999) de este concepto, pues el autor va más allá de la simple caracterización económica del bien e insiste en contextualizarlo y tomarlo en relación con el lugar del individuo en la sociedad, no como una persona aislada sino como un miembro de su comunidad. Por lo que finalmente los bienes meritorios contienen una forma de interacción social que no es puramente individualista. Para Musgrave (1999) los bienes meritorios tienen que ver con la motivación del interés comunitario y no con la elección basada en el interés propio. Es decir, este tipo de políticas se sustraen del interés individualista propio de la visión neoclásica, y se caracterizan como instrumentos del Estado para superar el conjunto de externalidades negativas que se generan en el curso de la coexistencia social.

El enfoque de Musgrave es muy adecuado para el Programa de Familias en Acción, pues toma el punto de vista del Estado y hace énfasis en su responsabilidad por el bien común. Para los efectos de disminuir drásticamente los niveles de pobreza de la población objetivo, el Estado no sólo tiene la obligación de actuar mediante la estructuración de una política basada en estos bienes meritorios, sino que el resto de la sociedad difícilmente va a querer oponerse a tales políticas aunque sea otra su preferencia personal. En este sentido, estas políticas no están condicionadas a que los presuntos beneficiarios acepten o no la acción del gobierno. Pero una vez tomada esta decisión la política pública demanda que el Estado se asocie con los interesados para resolver los problemas que estos confrontan (De Sebastián, 1997). Es un problema de estructurar los arreglos institucionales adecuados para que se den procesos de elección social entre los individuos participantes.

Con gran relevancia para el caso de Colombia, en buena parte de la literatura contemporánea se plantea si en condiciones de instituciones débiles, oportunismo rampante de los individuos, con leyes que no se pueden hacer cumplir y donde la participación no existe, es fácil decir si las escuelas, hospitales... serían mejor administrados por individuos privados o por agentes del gobierno, considerando especialmente que la prevalencia de

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

la corrupción es en buena medida endógena y depende de la existencia de las regulaciones del gobierno en la economía (Shleife, 1998). ¿Bajo qué condiciones debe intervenir el gobierno? ¿Qué resultados se pueden esperar si una actividad particular es llevada a cabo en el contexto de una estructura privada vs. el contexto de una estructura pública de gobernanza pública? (Dethier, 1999).

Además se plantea si en situaciones de alta inequidad económica y política, donde las élites dominan las estructuras de gobernanza pública locales, no es probable que los beneficios lleguen fácilmente a los segmentos de la población más pobre o más débil. ¿Los bienes públicos deben ser proveídos por el gobierno o por el sector privado? ¿Hasta qué punto los mecanismos del mercado garantizan mejor la eficiencia y/o el bienestar social que los procesos políticos o las intervenciones gubernamentales deliberadas? (Bardhan, 2001).

La teoría provee guías, pero las respuestas a las preguntas tanto de Shleifer (1999), como de Dethier (1999) y de Bardhan (2001), necesariamente tienen que ser estructuradas con base en la realidad colombiana. La corrupción a que hace referencia Shleifer (1999), por más endógena que sea, no es el único problema que aqueja a los gobiernos locales. Lo que es aparente es que en condiciones de violencia intensa contra la sociedad, sólo el Estado puede ser el proveedor de bienes públicos, y más aún, de bienes meritorios, con muy bajos costos de transacción. Para ello se debe cuidar de superar eficientemente los problemas de agencia que surgen en estas condiciones de conflicto intenso. Se podría pensar que a pesar de las falencias institucionales señaladas, no cabe la discusión sobre la provisión de bienes públicos, y se debe admitir que en el país el gobierno es verdaderamente la institución capaz de proveer estos bienes a los más bajos costos de transacción.

Pero además, es claro que las fallas del mercado en la provisión de bienes meritorios son las que llevan al Estado a intervenir, por lo que no se puede dejar en manos del mercado la solución a este tipo de fallas. Estos bienes deben ser provistos por el Estado. Por otro lado, sólo el gobierno, de proponérselo, es capaz de prevenir efectivamente que este tipo de políticas públicas sea capturado por poderosas élites locales, cuyos intereses están en contravía con los del público en general.

El esfuerzo en la construcción del sector público como el instrumento por el cual atender estas preocupaciones a nivel de los gobiernos locales, tal como lo señala Musgrave (1999), constituye en sí mismo un capital social vital, complementario y no rival, igual y no inferior al mercado. Por ello el interrogante sobre si esta actividad particular debe ser llevada a cabo en el

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

contexto de una estructura privada o en el contexto de una estructura pública de gobernanza pública (Dethier, 1999), deja de tener relevancia pues sólo el Estado está en disponibilidad de hacer tal esfuerzo en la construcción de dicho capital social.

Pero ¿qué ocurre con la elección social –*public choice*– en condiciones de conflicto intenso? ¿De qué manera es posible construir “voz” dentro de la sociedad local, así como mecanismos de “rendición de cuentas” por parte de los gobiernos? ¿Pueden existir condiciones para que la gente –las madres– quiera mejorar su capacidad de “voz” dentro del Programa de Familias en Acción?

COLOMBIA: IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN
ESCENARIO DE GUERRA CONTRA LA SOCIEDAD Y DE FALLA
DEL ESTADO

VIOLENCIA Y POBREZA

La adecuada implementación de políticas públicas, como el caso de Familias en Acción, demanda un análisis previo del entorno institucional de la sociedad a la que está dirigida, más concretamente de la forma como funciona, el tipo de conducta que permite y estimula, los incentivos que crea, lo que permite y prohíbe, y por tanto de las estrategias individuales y las elecciones sociales que es probable se sigan de su adopción (Schwartz, 1999).

Como ya se mencionó, en el caso de Colombia es evidente que tal entorno institucional a nivel de las sociedades regionales y locales, está en buena medida y de manera diferenciada, afectado por la violencia que generan los grupos alzados en armas. Es de suponer que la estructura de gobernanza pública está afectada por dichas formas de violencia que terminan por alterar la estructura de instituciones formales e informales de las sociedades regionales. La víctima principal, empero, ha sido la población civil. Atendiendo a la “violencia político-social en la que no aparece con claridad la presunta responsabilidad pero en la que se evidencia el carácter político, dadas las características y el perfil de las víctimas”, en el bienio (1999-2000) se causaron 5.153 incidentes, 4.500 por persecución política y 692 por intolerancia social. De este total, 2.303 fueron asesinatos y 1.524 secuestros (de los cuales 531 se atribuyen a las FARC y 486 al ELN); hubo además 472 heridos, 539 personas amenazadas, 30 atentados, 122 torturas y 200 desapariciones forzadas. En 1999, 317 mil personas tuvieron que huir de sus vecindarios, mientras que en 1998 esa cifra había sido de 288 mil. Se

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

estima que desde 1995 el conflicto armado ha forzado el desplazamiento de un millón y medio de colombianos, el 65% en forma familiar o individual y el 35% restante como éxodo colectivo. El 66% de los refugiados son campesinos, pobres en su mayoría, más de la mitad son mujeres y más de dos terceras partes menores de 18 años. En cuanto a los causantes de esta tragedia, en el 43% de los casos son paramilitares, seguidos por las guerrillas a las que se atribuye el 35%, la fuerza pública, el 6%, y otros agentes, el 16% (Palacios, 2000).

Como ya lo expresara Pecaut (1996), en las zonas de conflicto intenso este puede ser generado bien sea por una prosperidad económica transitoria o por una permanente. En cualquier caso, se deben tomar en cuenta otras características. Entre estas el autor señalaba: 1) el hecho de que atraen numerosos emigrantes y la distribución de ingresos es desigual; 2) la brutalidad de las bonanzas locales que conduce a inversiones anárquicas; y 3) al igual que las otras zonas pioneras, estas se escapan a las instituciones estatales y tienen estructuras institucionales insuficientes. De tal suerte que, “más que la ‘riqueza’, la desorganización social que resulta de estos tres rasgos explica la intensidad de la violencia”.

Pero es muy diferente la capacidad de los productores para crear *arreglos privados o instituciones de facto* que les permita desempeñarse con un nivel de azar controlado, bajo nivel de incertidumbre, y con más fortalezas que debilidades. Así como Fedegan admite que existen 41.689 ganaderos que pagan la “vacuna”, Bejarano, AA. VV. (1997) considera que el 47% de los municipios afectados por el paramilitarismo, son municipios caracterizados por su estructura rural atrasada, particularmente por el latifundio ganadero y agrícola, y un 10% se encuentra en municipios con estructura rural desarrollada, donde prima la agricultura de tipo comercial y empresarial.

Además, los autores señalan que el aumento porcentual de municipios afectados en el conjunto de agricultura comercial coincide con la mayor presencia guerrillera en estos municipios de importante actividad económica, y donde la guerrilla a través de la extorsión, el secuestro, asalto a fincas, etc., obtiene importantes recursos. Una reflexión semejante cabría en la interpretación del aumento de municipios afectados en el conjunto del latifundio ganadero y agrícola del litoral caribe.

Así, para 1995 el 59% de los municipios del latifundio ganadero y agrícola del litoral caribe, el 53% de los municipios cafeteros, y el 71% de los municipios de agricultura comercial de tipo empresarial, registraban presencia guerrillera (Bejarano, 1997). A lo anterior se une el importante crecimiento de los índices de delitos contra la vida y la integridad personal

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

en zonas rurales y el aumento de la población rural bajo presión guerrillera; muy marcados en los departamentos con reconocida presencia paramilitar (Cuellar, 1997).

Las zonas que han sido más afectadas por la presencia de estos grupos han sido las de minifundio andino y campesinado medio no cafetero; los municipios ubicados en el conjunto de la colonización de frontera y los de agricultura comercial; y el conjunto latifundio ganadero y agrícola del litoral caribe. En su orden, Bejarano, AA. VV. (1997) considera que las razones de ello han sido la bonanza amapolera, el descubrimiento de yacimientos de petróleo y la destacada actividad económica de los últimos. Todos ellos se convierten en importantes fuentes de financiamiento para los grupos armados.

El mayor porcentaje de municipios afectados por el secuestro, a partir de 1990, se presenta en el conjunto de municipios de agricultura comercial con concentración de la población en centros urbanos. Le siguen los municipios de colonización interna y los de colonización de frontera.

Es decir que las formaciones socioeconómicas de más intensa actividad económica, y que al tiempo presentan un orden social y una organización de la vida política atrasadas, son las más afectadas por la violencia. Y donde más se han desarrollado *arreglos privados* que les permiten, en cierta medida, tener una economía de costos de transacción confiable.

Ello coincide con la hipótesis expuesta en los trabajos de Montenegro y Posada (1994), Rubio (1996) y Bejarano, AA. VV. (1997), en el sentido de que lo que crea un espacio para el desarrollo de las actividades violentas no es la pobreza ni la ausencia del Estado en sí mismas, sino el fenómeno de la rápida expansión económica de las regiones, que va más allá de la presencia del Estado.

VIOLENCIA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

En este sentido, Bejarano, AA. VV. (1997, 162) señalaba que “pese a los considerables aumentos en los índices de inseguridad en la mayoría de las regiones del país, no parece haber relación entre estos índices, ni en los ritmos de cambio de los mismos con las tasas de crecimiento sectorial o total de las regiones”.

La estructura institucional es un compuesto de reglas, limitantes informales (normas de conducta y convenciones) y sus características de cumplimiento. Juntos definen las limitantes diseñadas por los humanos que le dan forma a la interacción humana. Son las reglas de juego y por tanto

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

definen la forma en que el juego es jugado. Las organizaciones consecuentes que surgen reflejarán las oportunidades disponibles en ese escenario institucional. Es decir, las limitantes institucionales conjuntamente con las limitantes tradicionales (ingreso, tecnología) definen las oportunidades de maximización de la riqueza de los empresarios (políticos o económicos) y de las organizaciones. “Si las limitantes resultan en que los más altos *payoffs* en la política o la economía sean las actividades criminales, o que el *payoff* más alto de la firma resulte del sabotaje o del incendio de un competidor, entonces podemos esperar que la organización esté estructurada para maximizar en esos márgenes. Por el otro lado, si los *payoffs* resultan de actividades de mejoramiento de la productividad entonces se tendrá crecimiento económico. En cualquier caso, el empresario y su organización invertirán en adquirir conocimiento”.

Desde una posición crítica, Gaitán (2001) considera que las interpretaciones de los estudios sobre la violencia en Colombia han adolecido tanto de un mayor sustento empírico como de un mayor rigor académico. Para el autor, una de las interpretaciones equivocadas es la de la “cultura de la violencia”, según la cual el supuesto pasado de guerras y conflictos, especialmente durante el siglo XIX y el período 1948-1962, lleva a concluir que la violencia en el país es “endémica y permanente” y por tanto, que los colombianos son violentos por naturaleza.

Ahora bien, dentro de una visión de relaciones directas causales el autor critica a quienes sustentan la tesis de la relación directa entre pobreza (NBI) y violencia, y entre desigualdad y violencia. Es decir, a quienes consideran que la violencia está íntimamente ligada a los niveles de pobreza existentes en el país. Gaitán considera que por definición, el primero de los argumentos no es sustentable porque la guerrilla crece con mayor rapidez en zonas donde hay mejores fuentes de financiación. La presencia de la guerrilla en las zonas pobres, obedece a que utiliza nuevas modalidades de financiación como la pesca milagrosa o el secuestro viables en estas zonas. En el caso del argumento sobre la desigualdad, el autor considera que “no es científico –con los datos disponibles– plantear a escala nacional o mundial, una estrecha relación entre distribución del ingreso y propensión al homicidio”.

La supuesta conexión entre pobreza y violencia es un argumento terriblemente simplista. Elster (1996) y Skocpol (1979), forman parte de los numerosos autores contemporáneos que han expuesto de manera convincente cómo los pobres no tienen tiempo, dinero, ni recursos para enfrascarse en actividades de violencia organizada con contenido ulterior político. Como bien lo señalan De Mesquita y Root (2002), un argumento

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

más fuerte puede ser que los crecientes niveles de bienestar, y con ellos de las expectativas de empoderamiento social y personal, son los que avivan el extremismo y la violencia. A este respecto, vale la pena señalar que Easterly (2002) considera que la inequidad es una señal de débil calidad de las instituciones, políticas redistributivas, baja inversión en capital humano y subdesarrollo.

Como un ejemplo de la capacidad de la inequidad para limitar el desarrollo y debilitar las instituciones, Easterly (2002) cita el caso de Chiapas y la rebelión de los Zapatistas. Por otro lado considera que la alta inequidad está asociada con pobres instituciones (menor democracia y más inestabilidad), políticas de *rent seeking* y baja creación de capital humano. Como medida de inequidad utiliza la variable que mide la parte del ingreso que va a la clase media, y considera que la inequidad predice el desarrollo y el crecimiento. Como medida de calidad de las instituciones usa el indicador usado por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2000).

ESTRUCTURA METODOLÓGICA DE ANÁLISIS

Con el objetivo de ampliar el marco conceptual del Programa de Familias en Acción y convertirlo en una política estatal con propósitos más amplios que el de entregar un subsidio de alivio a la pobreza, este trabajo toma como punto de partida que ésta es una política pública que se diseña e implementa ante una aguda falla de Estado con significativas diferencias regionales. Es una falla que se expresa por medio de las limitantes en la estructura de gobernanza pública de los gobiernos y las sociedades locales, y las múltiples manifestaciones de la violencia, la inseguridad de los derechos de propiedad, la ausencia del imperio de la ley, la sustitución del orden de jure por órdenes de facto o lo que es lo mismo por los *ordenamientos privados*⁸, que tienden a destruir el entorno institucional legal; lo que en últimas obstaculiza la acción del sector público y de las políticas públicas. Se afecta la capacidad de intervención del Estado, vía políticas públicas, en el orden social y económico, y se inhibe la capacidad aglutinante de la sociedad y de la acción colectiva de los miembros de estas sociedades.

Este estudio constituye fundamentalmente un esfuerzo de medición de las características que presenta la estructura de gobernanza pública, dentro del universo compuesto por los municipios objeto del Programa

⁸ Ordenamientos privados: respuesta empresarial ante la ineficiencia de los derechos de propiedad y del marco coercitivo que proporciona el Estado; desde otro punto de vista, en una amplia gama de actividades humanas, las normas informales constituyen mecanismos eficientes y eficaces para orientar el comportamiento (Milhaupt y West, 2001).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Familias en Acción. Es un primer intento de medición de las determinantes estructurales de este parámetro. Pero, también se quieren medir las características que presenta la estructura de la violencia, así como la naturaleza de la estructura de relaciones múltiples y complejas que presentan a nivel local estos parámetros de gobernanza pública y de violencia. El objetivo es establecer las diferencias de las sociedades regionales, la forma como se comportan estas variables en este nivel, y los arreglos institucionales que demanda una política pública como Familias en Acción.

Con este marco general, se diseñó la siguiente estructura metodológica de análisis: 1) recopilación de la información; 2) procesamiento de la información y construcción de variables e índices; y 3) estimación econométrica de las determinantes de las variables dependientes.

En este sentido, los pasos metodológicos tomados en consideración han sido: 1) hallar la información adecuada para medir las varias dimensiones de la gobernanza pública, la violencia y las demás variables; 2) estimar las relaciones estadísticas robustas entre las variables; y 3) especificar el modelo.

RECOPIACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El grueso de la información utilizada en este trabajo proviene de las bases de datos disponibles en la Unidad de Justicia y Seguridad del DNP, la Unidad de Desarrollo Territorial y el DANE. De la primera de estas fue particularmente útil la información utilizada para el estudio *Gasto municipal en justicia, seguridad y protección. Comportamiento y determinantes 1993-1998*, elaborado por María Eugenia Pinto Borrego, Ivette María Altamar y Otman Javier Gordillo. También se utilizó información del Programa Familias en Acción.

La información disponible se seleccionó para un total de 662 municipios, que en principio se consideró el universo del Programa Familias en Acción, y se estructuró alrededor de las siguientes variables:

- *Año fundación*
- *Altura* de los municipios
- *Demografía*: población 2001
- *Pobreza*: población NBI 2001
- *Gasto en seguridad y justicia*: total inversión urbana, total inversión rural, total gasto por municipio, total recursos propios
- *Presencia del Estado*: total funcionarios municipales, inspecciones de policía, puestos de policía cabecera, juzgados cabecera, notarías cabecera, oficinas Telecom, oficinas Adpostal cabecera, oficinas Caja Agraria cabecera, oficinas bancarias cabecera, oficinas Corporación Ahorro y Vivienda cabecera, iglesias

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

católicas, iglesias no católicas, hospitales-clínicas cabecera, centros de salud cabeceras, puestos salud cabecera, planta educativa cabecera, bibliotecas públicas cabeceras, bomberos cabecera, cárceles cabecera, casas culturales cabecera, oficinas institutos públicos, oficina de recaudo de impuestos, total de instituciones.

- *Salud*: contributivo, subsidiado, consultas, controles, número de consultorios, número de médicos
- *Violencia y criminalidad*: homicidios 1990-1998, secuestros 1990-1998, masacres, acciones guerrilleras por grupo perpetrador, actividades terroristas por grupo perpetrador 1993-2001, presencia guerrillera y paramilitar, municipios con policía, municipios sin policía.
- *Área sembrada en cultivos ilícitos*: estadísticas para el año 2000
- *Problemática social*: desplazados por municipio expulsador y municipio receptor.
- *Nivel de riqueza*: categoría clasificatoria de los municipios por riqueza y tamaño de la población.
- *Finanzas de los municipios*: presupuesto 2000, monto de las transferencias año 2000, esfuerzo fiscal municipal 1985, dependencia financiera 1985, eficiencia del gasto 1985, esfuerzo fiscal municipal 1995, dependencia financiera 1995, eficiencia gasto 1995, diferencia esfuerzo fiscal 1985-1995, diferencia dependencia fiscal 1985-1995.

PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VARIABLES E ÍNDICES

Con la información disponible se procedió a la creación de nuevas variables/índices que permitieran, en los casos concretos de gobernanza pública y violencia, obtener una medición aproximada del contenido conceptual de este trabajo. Para comenzar, es necesario hacer énfasis en los problemas que tiene la investigación contemporánea con la definición de este tipo de variables, los cuales sin duda dificultan la recopilación de la evidencia empírica. Estos fueron problemas que esta investigación tuvo que confrontar.

La medición de gobernanza en la literatura internacional presenta una gran diversidad acorde con sus diferentes interpretaciones, pero además, como lo señala Dethier (1999), la medición de la gobernanza es compleja puesto que virtualmente todas las variables son *proxies*, y con relativa frecuencia las verdaderas variables explicativas no son observables. “Esto significa que las variables usadas no son realmente lo que se quiere medir. Las *proxies* pueden ser cuantitativas o cualitativas. Aparte de las usuales dificultades econométricas (por ejemplo, una *proxy*, por definición, contiene errores de medición y por tanto resulta en una estimación sesgada), algunos de estos estudios también muestran un cierto descuido en su selección de variables. El problema no es que utilicen *proxies*; es más bien que algunas variables explicativas usadas en estos estudios no son buenas *proxies* para describir las características de sistemas legales o políticos”.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Para Dethier (1999), con mucha frecuencia los investigadores se encuentran con diversos problemas. Pueden ser engañados por los datos. Al buscar un índice *proxy* piensan que están midiendo una cosa cuando en realidad están midiendo otra. O pueden pensar que están midiendo un efecto directo de primer orden entre dos variables, cuando en realidad es un efecto de segundo o tercer orden.

Respecto a los determinantes de la estructura de gobernanza pública, en un número limitado de estudios, la variable dependiente es alguna medida de la “calidad de gobierno” y la pregunta que se hace es: ¿qué cuenta para la variación en gobernanza pública encontrada a través de los países? La Porta, AA. VV. (1998) por ejemplo, usa como variables dependientes varios índices de intervención del gobierno, eficiencia del sector público, provisión de bienes públicos, tamaño del gobierno y libertad política; y se asocia con parámetros fundamentales como la fragmentación étnica y la tradición legal. En cuanto a los efectos de las estructuras de gobernanza pública, frecuentemente se toma como variable dependiente el PIB per cápita y se asocia con un grupo de variables económicas e institucionales.

Para el caso de la variable violencia, existen menos complejidades y menor discusión alrededor de su medición que las encontradas para la gobernanza pública, particularmente si se toman los estudios adelantados en Colombia. Dichos estudios en general toman como índice de la violencia la variable homicidios, y como ya se analizó anteriormente, las dinámicas de esta variable tienen explicaciones muy diversas⁹.

Además, pareciera que tiende a haber coincidencia entre los investigadores sobre este tipo de violencia y los actores a cargo de su ejercicio. Rubio (1999) citado por Montenegro y Posada (2001) considera que “casi la totalidad (93%) de los homicidios registrados en Colombia en 1995, ocurrieron en municipios en donde se ha detectado la presencia de alguno de los tres principales grupos armados que operan en el país”. Echandía (1999) por su parte, señala una creciente concentración de homicidios en los municipios donde coexisten la guerrilla y la producción de coca (y cocaína). De manera similar concluyen Sánchez y Núñez (2001) al afirmar que cerca del 90% de los homicidios en Colombia está explicado por la presencia de actores armados (paramilitares, guerrilleros), la ineficacia de la justicia, la intensidad del narcotráfico, y la interacción entre actores armados y el narcotráfico.

Además, como lo señalan Sánchez y Núñez (2001), y Montenegro y Posada (1995), utilizando evidencia econométrica, los departamentos más violentos son aquellos en los que el sistema judicial es menos eficiente. Tal

⁹ Ver el trabajo de Montenegro y Posada (2001) para un buen resumen sobre esta discusión.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

parece que se ha usado lo que se podría denominar un *proxy* de gobernanza pública –desempeño del sistema judicial– para explicar de manera parcial la incidencia de la variable violencia medida en términos de homicidios.

Dichos hallazgos de las investigaciones sobre violencia, permiten establecer que existe un nivel de correlación entre homicidios y las demás variables explicativas señaladas. O lo que es lo mismo, a través de la presencia de estas variables se puede buscar la incidencia de la violencia en estas sociedades. Sin embargo, como se presenta en el siguiente acápite, para esta investigación no sólo se tomó la variable de homicidios para la medición de la violencia, sino una serie diversa de variables cuantitativas que tienen que ver con un concepto más amplio de la misma.

EL ÍNDICE DE GOBERNANZA PÚBLICA

La definición de gobernanza *pública* usada en este trabajo es amplia. Sin embargo, se concentrará en la medición de aspectos como el control relacionado con el manejo de los recursos para el desarrollo económico y social. En este sentido se hará especial énfasis en la medición de variables como la eficiencia del sector público, la producción de bienes públicos, y el tamaño del Estado. La medición de violencia propuesta más adelante, se puede considerar como un *proxy* del impacto de dicha violencia en el entorno institucional en el cual funcionan los operadores públicos y los ciudadanos¹⁰.

Dentro de las variables disponibles, se optó por un conjunto de variables que describen fundamentalmente aquellos aspectos relacionados con: 1) la existencia de oficinas públicas nacionales y municipales que llevan a cabo diferentes funciones de carácter público a nivel del gobierno local; 2) el número de empleados a nivel nacional y local que se hallan al frente de estas oficinas en el municipio. Ello las hace fácilmente cuantificables; 3) el porcentaje de la población beneficiaria de los servicios de salud y educación; 4) la eficiencia fiscal del gobierno; y 5) el monto de recursos de transferencias y de presupuesto.

Es una medición de aquellos aspectos de la gobernanza pública que son efectivamente cuantificables y no de aquellos más subjetivos que tienen que ver con el desempeño del Estado y los efectos en sus instituciones sociales, políticas, culturales y económicas, tales como los derechos de propiedad, el funcionamiento del imperio de la ley, el respeto de los contratos, el desempeño económico, la inversión o el crecimiento. Tampoco

¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (www.oecd.org/dac/).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

tienen que ver con aspectos más estructurales como el desempeño del entorno institucional, aunque los índices usados se pueden tomar como *proxy* de fenómenos como el desarrollo local de la burocracia y la presencia del Estado central. También existen mediciones directas de variables como el desarrollo de los servicios públicos y el nivel de cubrimiento del usuario, pero ello se debe tomar con cuidado dado el estado inicial de la investigación nacional al respecto. Por otro lado, las variables y los índices presentados no constituyen una medición del grado de democracia o el alcance de los derechos mencionados¹¹.

Como ya se dijo, las variables usadas miden el número de oficinas y el total de funcionarios nacionales y municipales. En cuanto a las oficinas que representan el Estado central se incluyeron las de inspecciones de policía y puestos de policía cabecera. En el área judicial se incluyeron las de juzgados cabecera, notarías cabecera y cárceles. Además el gasto se desagregó en inversión urbana, rural y gasto total por municipio. Otras oficinas fueron las de Telecom, Adpostal, Caja Agraria, hospitales-clínicas, planta educativa cabecera y DIAN. Del gobierno municipal se incluyeron el número total de empleados, puestos de salud, bibliotecas públicas, bomberos, casas culturales, oficinas de institutos públicos, oficina de recaudo de impuestos locales y total de instituciones.

Respecto a la *problemática social*, el enfoque solamente cubre aquel aspecto que tiene que ver con el número de desplazados por la violencia, desde el punto de vista tanto del municipio expulsor como del municipio receptor. En cuanto a las *finanzas municipales* se tuvieron en cuenta aquellos aspectos relacionados con los ingresos, los egresos, el esfuerzo fiscal y la dependencia fiscal de los municipios. Y para el *nivel de riqueza* se usó la categoría municipal que toma en cuenta básicamente la riqueza y el tamaño de la población del municipio: el presupuesto y el monto de las transferencias¹².

¹¹ Es necesario señalar que a nivel internacional existe una relativa abundancia de investigaciones sobre el desempeño institucional y su relación con múltiples aspectos diferentes. Mauro (1995), Knack y Keefer (1995), Brunetti, Kisunko y Weder (1998) estudiaron muestras grandes de países y encontraron que el desempeño institucional tiene efecto sobre la inversión y el crecimiento.

¹² La clasificación en categorías municipales responde a los siguientes criterios (Ley 136 de 1994): categoría especial: población superior a 500.001 habitantes y cuyos ingresos anuales superan los 400.000 SMLM. Primera categoría: población entre 100.001 y 500.000, cuyos ingresos anuales oscilan entre 100.000 y 400.000 SMLM. Segunda categoría: población entre 50.001 y 100.000, cuyos ingresos anuales oscilan entre 50.000 y 100.000 SMLM. Tercera categoría: población entre 30.001 y 50.000, cuyos ingresos anuales oscilan entre 30.000 y 50.000 SMLM. Cuarta categoría: población entre 15.001 y 30.000, cuyos ingresos anuales oscilan entre 15.000 y 30.000 SMLM. Quinta categoría: población entre 7.001 y 15.000,

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

ÍNDICE DE VIOLENCIA

El conjunto de variables, escogidas y disponibles, describe fundamentalmente aquellos actos de violencia fácilmente cuantificables, consignados en las series estadísticas a cargo de los diferentes organismos del Estado. La utilización de este conjunto de variables a nivel municipal puede dar una aproximación adecuada de las expresiones de violencia que tienen ocurrencia a ese nivel, y a lo largo de la década, como son los casos de acciones guerrilleras o terroristas. Es una medición de aquellos aspectos de la violencia que son efectivamente cuantificables y no de aquellos más subjetivos que tienen que ver con los efectos sociales, políticos, culturales, que produce la violencia al interior de una sociedad o en la conducta de los individuos. Tampoco tienen que ver con aspectos más estructurales.

Aunque bien se podría considerar que los índices de violencia usados se pueden utilizar como *proxy* de fenómenos como la calidad del sistema político, la calidad del entorno institucional, y aún de las libertades de las que gozan los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos y civiles, las variables y los índices presentados no constituyen una medición del grado de democracia o el alcance de los derechos mencionados.

En este sentido y como ya se presentó, las variables disponibles describen aspectos del fenómeno de la violencia a nivel local tales como homicidios, secuestros, masacres, acciones guerrilleras por grupo perpetrador, actividades terroristas por grupo perpetrador, presencia guerrillera y paramilitar, municipios con policía, municipios sin policía.

Con el fin de cualificar estas expresiones de la violencia, en los casos de *terrorismo* y de *acciones guerrilleras* se le dio un peso diferente a las diferentes acciones bajo el nombre genérico mencionado. En el caso de las acciones guerrilleras se ponderaron las diferentes actividades así consideradas:

- asalto a la población = 5
- ataque urbano = 5
- contacto armado = 4
- emboscada = 4
- ataque instalaciones = 3
- incursión población = 2
- ataque aeronave PN = 2
- hostigamiento = 1.

cuyos ingresos anuales oscilan entre 5.000 y 15.000 SMLM. Sexta categoría: población inferior a 7.000, cuyos ingresos anuales no son superiores a 5.000 SMLM.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

En el caso de las acciones de terrorismo el sistema de ponderación usado fue el siguiente:

- carrobomba = 5
- cartabomba = 2
- cilindro gas = 5
- incendio = 2
- mortero = 5
- panfleto = 1
- *rocket* = 5
- papa = 1
- bomba = 4
- cajón bomba = 4
- campo minado = 4
- carga dinamita = 4
- dinamita = 4
- granada = 3
- mina = 3
- petardo = 3
- sombrero Ch = 3

Además, se usaron variables *dummy* para indicar la presencia de guerrilla, paramilitares, y de puestos de policía. Se tomó en cuenta el número de homicidios ocurridos, aunque no se contó con la información para poder discriminar su autoría entre homicidios por los grupos alzados en armas, homicidios de la delincuencia o los que ocurren entre las comunidades por motivos diversos. En el caso de secuestros no fue posible utilizar la información porque sólo un 10% contaba con el nombre del municipio en el que había ocurrido. De tal manera que las variables usadas se refieren concretamente a las expresiones cuantificables e inmediatas de la violencia y ello permite medir las diferencias entre municipios.

Con el fin de adelantar una primera aproximación a la medición de las relaciones complejas entre la estructura de gobernanza pública y las formas de violencia que la afectan, se intentó una división de las regiones utilizando la variable pobreza y los índices de gobernanza pública y de violencia. Ello permitirá analizar mejor las diferenciaciones que presenta la implementación de una política pública, derivadas de la diversidad regional en términos de riqueza, acceso a bienes públicos, altura, desempeño de los gobiernos locales, etc. Esta es una división diferente a la que realizó el PNR por tipo de desarrollo económico¹³; y diferente a la usada por Bejarano, AA. VV. (1997) en su estudio sobre seguridad, violencia y desempeño económico, por tipo de estructura y desarrollo económico: estructura rural atrasada,

¹³ Enclave, colonización y deprimidas. Ver PNR (1988).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

colonización, campesinado medio, agricultura comercial, y estructura urbana.

Esta última es una forma de clasificación utilizada en la mayoría de los estudios acerca de las relaciones violencia-economía, más concretamente sobre el papel de los factores económicos en la determinación de las causas, directas o indirectas, que conducirían a una violencia cuya implicación pareciera reducirse al terreno de la seguridad pública o a la inestabilidad institucional, sin mayores consecuencias sobre la eficiencia y el desempeño del sistema económico (Bejarano, AA. VV., 1997, 16).

Investigación empírica en el contexto de un solo país

Los estudios *cross-country* en este caso pueden no ser muy útiles, pues en una muestra grande de países es difícil focalizarse en un número pequeño de variables de política. Se necesita controlar gran número de variables para estar seguro de que se están realmente midiendo los efectos que una institución particular o esquema de incentivos tiene en la economía.

Como Dethier (1999) lo señala, en el contexto de un solo país es posible focalizarse en un pequeño número de variables de política. Aunque la legislación o las políticas tienen aplicabilidad a lo largo y ancho del país, existen amplias variaciones locales y regionales en las capacidades administrativas y organizacionales, así que las correspondientes variaciones en la efectividad de la utilización de los recursos públicos, en la imposición de la legislación, etc., son observables. La variabilidad regional y la variabilidad a través de los grupos de individuos que tienen diferente acceso al poder, diferente influencia y diferentes niveles de ingreso, quienes pertenecen a diferentes etnias, etc., proveen una base para una evaluación cuantitativa.

ESTIMACIÓN ECONOMETRICA DE LAS DETERMINANTES DE LAS VARIABLES DEPENDIENTES

Luego de establecer las variables y los índices, se corrió una serie de regresiones con el propósito de determinar su importancia y significancia como una primera aproximación a la explicación de los temas de mayor interés en este trabajo. Puesto que el objetivo último es estructurar una serie de tipologías de las sociedades regionales en donde opera o va a operar el Programa de Familias en Acción, para lo cual se usará la técnica del *cluster analysis*, esta serie de regresiones se hace con el fin de alcanzar una mejor comprensión al interior de las tipologías creadas.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

En relación con este punto, la estructura estadística usada para las observaciones derivadas de un escenario no experimental es un modelo de regresión en el cual el resultado de la variable y está relacionado con un conjunto de variables explicativas x . Por lo menos una de las variables x es la variable de interés, mientras que las otras son variables control, las cuales son incluidas para incorporar las diferencias en los resultados no causados por la variable de interés, y permiten que el efecto de la variable de interés sea aislado. Estas variables juegan el mismo papel que el grupo de control en un experimento.

En relación con la naturaleza de los efectos directos e indirectos entre variables, especialmente en la investigación sobre desempeño económico y gobernanza pública, muchos investigadores han observado que las relaciones causales entre los factores institucionales y los resultados económicos son muy complejas. Algunos efectos son contemporáneos; otros tienen un desfase estructural.

Es por esto que se debe tener en cuenta la incidencia de la endogeneidad: la posibilidad de correlación entre el término de error y las variables explicativas (o la retroalimentación a través del tiempo). Si algunas de las variables explicativas x están determinadas por factores que incluyen y , entonces el término de error estará correlacionado con una o más de las x y las estimaciones serán sesgadas e inconsistentes. Si las instituciones son endógenas al proceso de crecimiento económico, un enfoque de una sola ecuación no es posible. Un ejemplo de endogeneidad entre variables institucionales y económicas es el estudio de crecimiento económico e inestabilidad política de Asesina, AA. VV. (1996) quien considera la endogeneidad conjunta de estas variables.

La Porta, AA. VV. (1998) señala que la escala de la actividad económica (PIB per capita) es endógena a la calidad del gobierno. Países ricos tienen mejores gobiernos. En la medida en que la escala de la actividad económica se expande, se pueden diseñar mejores instituciones y que el desempeño económico mejore. Por supuesto, mejores gobiernos aumentan el desempeño económico, así que la escala de la actividad es endógena. Cuando la endogeneidad se controla, la significancia estadística de algunos coeficientes “que explican” el crecimiento disminuye significativamente o desaparece.

RESULTADOS DEL ANÁLISIS EMPÍRICO

CÁLCULO DE LOS ÍNDICES DE GOBERNANZA PÚBLICA Y DE VIOLENCIA

Índice de gobernanza

Como se señaló anteriormente, nos interesa el análisis de este concepto desde el punto de vista de la capacidad del gobierno para diseñar políticas adecuadas, incluyendo la organización, el manejo y control de instituciones relacionadas con el financiamiento y la provisión de bienes y servicios públicos. En otras palabras, la gobernanza pública se refiere no a lo que el gobierno hace sino a cómo lo hace (Elmikawy, Handusa y Koling, 2001). Es una manera de aproximarse a ese concepto difícil de cuantificar que se llama *calidad del gobierno*, y que hace que el impacto del gobierno no dependa sólo del monto de los recursos fiscales sino del tipo de variables asociadas a la gobernanza pública.

Sin embargo, esta investigación adolece de la falta de información a nivel municipal que mida la existencia y el funcionamiento de una sociedad civil efectiva, indispensable para la buena gobernanza pública. Este es un determinante clave del desempeño del gobierno –los partidos políticos, las organizaciones voluntarias, los grupos religiosos y los sindicatos. No se cuenta con la información para medir si existen o no los arreglos institucionales adecuados de transparencia, rendición de cuentas, y el *rule of law* para fortalecer el desempeño de la gobernanza pública. Tampoco existe información sobre corrupción.

Por esta razón, dentro de la base de datos creada se escogieron variables relacionadas con el tamaño del gobierno local, la provisión de bienes públicos y la eficiencia del sector público; variables todas relacionadas con la capacidad del gobierno mencionada. Se tomó además una variable directamente relacionada con los efectos de la buena o mala gobernanza: la pobreza; y una variable relacionada con la capacidad, o mejor, con la ausencia de una real gobernanza: la violencia, sobre todo porque impide la acción colectiva de cualquier naturaleza, especialmente aquella que está orientada a fomentar el buen desempeño del gobierno. En general las variables fueron: número total de funcionarios, usuarios en el plan contributivo de salud, usuarios en el plan subsidiado de salud, esfuerzo fiscal 1995, dependencia financiera 1995, porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, total de inversiones, violencia, altura, presencia del Estado y pobreza.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Con un análisis multivariado de componentes principales, se estableció la importancia de cada variable dentro del índice, expresado en su *factor loading*. Es decir, la correlación entre cada ítem y el índice. Sobre la base del *factor score* de las variables se realizó un análisis factorial que permitió construir el valor del índice para cada uno de los municipios de la muestra.

Los resultados del cuadro 1 permiten concluir que hay una buena consistencia entre las variables utilizadas en la definición de gobernanza pública. En este sentido se encontró que existe un grupo de variables con signo positivo y que mide la capacidad y la eficiencia del gobierno local. Estas son la eficiencia fiscal, el contributivo en salud, la inversión y el total de funcionarios. Las tres primeras presentan *factor loadings* importantes y cabe esperar su capacidad discriminadora en la construcción del índice de gobernanza pública y en la clasificación de los municipios acorde con dicho índice. Por otro lado, se presentó otro grupo de variables con signo negativo, el signo esperado para variables que en últimas reflejan pobres niveles de gobernanza pública. Estas fueron: violencia, pobreza, dependencia financiera y subsidiado en salud. El *factor loading* de pobreza es particularmente significativo.

Cuadro 1
El índice de gobernanza pública
Municipios Familias en Acción, 2002.

VARIABLES	<i>Factor loading</i>
Altura	0,182849
Totalfunmil	0,249882
Esfiscal95	0,441660
Depfinan95	-0,190976
Pcontributivo	0,473563
Psubsidiado	-0,214446
Presenciamil	0,110515
PNBI	-0,537648
Totalinvmil	0,307345
Violencia	-0,169625

Este resultado es interesante puesto que indica que la definición y la forma como se calculó el índice de gobernanza pública resultaron muy relevantes para aproximarse a la descripción de la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas públicas, entre ellas el Programa de Familias en Acción. Es decir, es una visión de gobernanza pública que efectivamente pone en evidencia la importancia de la capacidad actual de los gobiernos

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

locales para desempeñarse eficientemente en la producción y provisión de bienes y servicios públicos. De estos resultados, se seguirán cambios en la estrategia que deberá seguir el Programa de Familias en Acción, a fin de asegurar que se tienen los arreglos institucionales adecuados para lograr la eficiencia en los gobiernos locales.

Índice de violencia

En relación con la variable de violencia, como ya se señaló, existen menos complejidades y menor discusión alrededor de su medición. Para ello se tomó la experiencia de los estudios adelantados en Colombia que en general toman como índice de la incidencia de la violencia la variable “homicidios”. Son estudios que tienden a coincidir sobre el tipo de violencia y sus actores; la coincidencia de los homicidios y la coexistencia de la guerrilla y la producción de coca; y la coincidencia de los homicidios, los actores armados, la ineficacia de la justicia, la intensidad del narcotráfico, y la interacción entre actores armados y el narcotráfico. En el caso de la ineficacia de la justicia, tal parece que se ha usado lo que podría llamarse una *proxy* de gobernanza pública, un poco diferente a las variables utilizadas aquí, para explicar de manera parcial la incidencia de la variable violencia, medida en términos de homicidios. Los resultados de estas investigaciones sobre violencia permiten establecer que existe un nivel de correlación entre homicidios y las demás variables explicativas. O lo que es lo mismo, a través de la presencia de estas variables se puede buscar la incidencia de la violencia en estas sociedades.

Sin embargo, para esta investigación no sólo se tomó la variable de homicidios para la medición de violencia, sino una serie diversa de variables cuantitativas que tienen que ver con un concepto más amplio de violencia. En efecto, además de homicidios se tomaron variables como: número de personas desplazadas, número de actos de terrorismo, número de acciones guerrilleras, presencia de las FARC, presencia de las autodefensas y presencia del ELN.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Cuadro 2
El índice de violencia
Municipios Familias en Acción, 2002.

Variable	Factor loading
Naccionesmil	0,422037
Npersonasmil	0,471813
Homicidios	0,202364
Actosterrormil	0,526461
FARC	0,173468
ELN	0,419790
Autodefensas	0,273582

Se tomaron otros aspectos de la violencia permanente que los ciudadanos tienen que soportar en sus pueblos y veredas, diferente a los homicidios, pero que además de la destrucción de sus propiedades y del desplazamiento tiene que ver con el debilitamiento de sus derechos de propiedad y sus derechos civiles y políticos. Es además una forma diferente de ver la capacidad de gobernanza de los gobiernos locales, y de alguna manera del gobierno central.

Utilizando un análisis multivariado de componentes principales, se estableció la importancia de cada variable dentro del índice, expresada en su *factor loading*. Es decir, la correlación entre cada ítem y el índice. Sobre la base de los *factor score* de las variables se realizó un análisis factorial que permitió construir el valor del índice para cada uno de los municipios de la muestra.

Los resultados presentados en el cuadro 2 permiten concluir que existe una buena consistencia entre las variables utilizadas en el cálculo del índice de violencia. En este sentido, se encontró que variables como: personas desplazadas, acciones guerrilleras, actos de terrorismo y presencia del ELN, más que la de homicidios, presentan *factor loadings* importantes. De acuerdo con este resultado, es de esperar que dichas variables muestren capacidad discriminadora en la construcción del índice de violencia y en la clasificación de los municipios acorde con dicho índice.

Determinantes estructurales de la gobernanza pública

Uno de los interrogantes fundamentales que se tendrá que dilucidar en Colombia es la estructura de factores o variables propias de la sociedad colombiana y que en últimas son las que definen la naturaleza de la gobernanza pública y su funcionamiento en esta sociedad; y en el marco de

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

las cuales el Estado tendrá que desarrollar sus políticas, o bien esforzarse por transformar, a fin de tener la gobernanza pública adecuada para impulsar el desarrollo de las regiones del país.

En un número limitado de estudios comparativos entre países sobre gobernanza, se ha usado como variable dependiente una medida de la calidad de gobierno, y como variables independientes diversos parámetros económicos, políticos y/o culturales. La Porta, AA. VV. (1998), por ejemplo, utiliza como variables dependientes índices de intervención del gobierno, eficiencia del sector público, provisión de bienes públicos, tamaño del gobierno y libertad política, y hace una regresión contra parámetros fundamentales como fragmentación étnica y tradición legal.

Esta investigación decidió adelantar un trabajo exploratorio sobre los posibles determinantes estructurales de la gobernanza pública en los municipios estudiados. Para ello se hizo una regresión tomando como variable dependiente el *esfuerzo fiscal 1995*, y como variables independientes: *la altura*, que en otros estudios aparece como una variable significativa de los determinantes de la pobreza; *el porcentaje de pobreza* de la población, que se podría interpretar como producto de la gobernanza, pero que además es el reflejo de la distribución de los recursos y de la estructura social de la inequidad en esas sociedades; *la población total del 2001*, la cual se consideró como una variable demográfica que mide un aspecto estructural de estas sociedades; *la categoría*, que de acuerdo a la clasificación del DNP mide la población e ingresos del municipio y; la *violencia*, que es propia de la sociedad colombiana y que bien puede ser considerada una variable estructural por sus diversos efectos en estas sociedades.

Cuadro 3

Determinantes estructurales de la gobernanza pública

Variable dependiente: esfuerzo fiscal 95

Municipios de Familias en Acción, 2002.

Variable	Valor t	Pr > t
Altura	-1,08	0,2790
PNBI	-8,05	< 0,0001
Pobtotal2001	0,50	0,6138
Categoría	-1,08	0,2791
Violencia	-1,51	0,1327
R ²	0,1663	

Tal como se observa en el cuadro 3, de las variables elegidas la única significativa es la pobreza. Este resultado señala que para la sociedad

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

colombiana la inequidad social tiende a estar asociada con la gobernanza. Y es evidente que pobres niveles de gobernanza pública deben afectar negativamente el bienestar de los ciudadanos. Como lo señala Easterly (2002), la pobre calidad del entorno institucional está asociada a un pobre desarrollo y a la inequidad. También, es interesante observar que la variable violencia no resultó significativa. Es decir, la gobernanza pública no tiende a estar asociada con la mayor o menor intensidad de la violencia. Este es un tema complejo, pues como ya se anotó la violencia muy seguramente afecta la participación ciudadana y por ende la rendición de cuentas del gobierno y la “voz” de los ciudadanos; sin embargo, parece no afectar aspectos como la eficiencia de la administración, o la producción y la provisión de bienes y servicios públicos.

De otro lado, un R^2 bajo indica que aún se está en una etapa muy preliminar sobre la investigación de las variables estructurales que determinan la gobernanza pública en la sociedad colombiana, y que por ello es necesario adelantar una mayor investigación al respecto.

MEDICIÓN ECONOMETRICA DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS
MUNICIPIOS DEL PROGRAMA DE FAMILIAS EN ACCIÓN

Establecidas las mediciones de los índices de gobernanza y violencia para cada municipio, analizaremos el conjunto de variables que permiten la medición de los parámetros relevantes para identificar las características del Programa de Familias en Acción.

Esta información está relacionada, como se mencionó anteriormente, con la presencia del Estado, la producción de servicios públicos en salud, la eficiencia del gasto, la eficiencia fiscal, la categoría de los municipios, el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, los homicidios, la altura, y las variables de violencia. Con esta información se realizaron regresiones múltiples para establecer el grado y el signo de asociación existente entre las diferentes variables (ver cuadro 4).

Pobreza

Cuando se toma la población con necesidades básicas insatisfechas (PNBI) como variable dependiente, tal como se observa en el cuadro 4, se observa que dentro del conjunto de variables relacionadas con las manifestaciones cuantificables de la violencia, si bien las variables *dummy* presencia de las FARC y del ELN no son significativas, sí lo son la presencia de las autodefensas y de las acciones guerrilleras, al igual que los actos de

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

terrorismo y homicidios, aunque con signo negativo. Es decir que la pobreza en los municipios de la muestra, aunque no tiende a estar asociada con las formas de violencia como los homicidios y el terrorismo, sí corrobora que el número de homicidios aumenta en la medida en que existan riqueza y bonanzas económicas en los municipios. La misma interpretación se puede hacer para el caso de los actos de terrorismo. La mayor pobreza está asociada con la presencia de diferentes formas de violencia como los ataques o las acciones de la guerrilla, y la presencia de las autodefensas.

De alguna forma, ello explica por qué la pobreza en estos municipios está asociada de manera muy significativa con los desplazamientos forzados de los individuos, que se producen como resultado de los actos y los actores de la violencia. Esto contrasta con los argumentos de quienes afirman que la pobreza no está asociada a la violencia. En efecto, estas formas de violencia permiten inferir que si bien estas sociedades no son escenarios donde los ciudadanos se convierten en miembros activos de la violencia o generadores de violencia, sí son claramente sociedades pobres víctimas de la violencia de los grupos alzados en armas¹⁴. La violencia golpea las sociedades pobres de manera directa y produce uno de los efectos más devastadores: el desplazamiento y eventual despojo de los ciudadanos de sus propiedades.

Cuadro 4
Regresiones de los índices principales
Familias en Acción, 2001.

Variables Independientes	Variables Dependientes						
	PNBI	Esffiscal 95	Presencia Edo1	Presencia Edo1	Acciones Guerrill	Terrorism	Homicid
Presenciamil	-5,95 0,0001	-0,60 0,0001			4,38 0,0001	-2,10 0,0363	-1,13 0,2607
Categoría	1,66 0,0985	0,26 0,7932	9,49 0,0001	11,13 0,0001	0,36 0,7225	-3,18 0,0016	1,36 0,1756
Presenciaestadomil		0,23 0,8206					1,57 0,1177
Nactoterrormil		-1,37 0,1728					0,30 0,7664
Totalinvmil		1,16 0,2472	1,45 0,1476		-0,71 0,4784	0,62 0,5373	2,13 0,0337
Consultasmil		-0,25 0,8043					1,99 0,0471
Controlesmil		-0,74 0,4612					-1,65 0,0994
PNBI		-5,29 0,0001	-5,37 0,0001	-6,32 0,0001	3,58 0,0004	-2,90 0,0040	-4,89 0,0001
Psubsidiado	4,56 0,0001	-1,04 0,2999			2,06 0,0405	-0,94 0,3491	-0,89 0,3729

¹⁴ Este es un punto sensitivo de la controversia sobre pobreza y violencia muy polarizada y que necesita enriquecerse.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Pcontributivo	-6,45	4,55			0,54	0,17	-1,57
	0,0001	0,0001			0,5907	0,8642	0,1169
Eficgasto95	-1,12	3,00	-0,38		-0,90	-0,47	3,33
	0,2655	0,0029	0,7042		0,3700	0,6393	0,0009
Esfiscal95	-4,88		-2,01	-2,08	-0,07	-1,36	-0,49
	0,0001		0,0446	0,0385	0,9430	0,1749	0,6231
Npersonasmil	4,02	0,46	-1,68		1,88	7,93	1,20
	0,0001	0,6443	0,0934		0,0607	0,0001	0,2290
Naccionesmil	2,83	-0,25	5,25	4,91		4,98	2,24
	0,0049	0,8038	0,0001	0,0001		0,0001	0,0258
FARC	0,60		-0,34		1,40	1,69	-1,54
	0,5493		0,7356		0,1619	0,0915	0,1240
ELN	1,14		-1,71		0,72	3,83	1,55
	0,2551		0,0886		0,4706	0,0001	0,1230
Autodefensas	2,79		-1,42		-2,25	1,02	1,96
	0,0055		0,1565		0,0251	0,3074	0,0503
Altura	-6,21		-2,20	-1,62	2,59	0,22	
	0,0001		0,0286	0,1058	0,0100	0,8263	
Totalfunmil	-1,33		2,51	3,56			
	0,1827		0,0126	0,0004			
Nactosterror	-2,48				4,98		0,07
	0,0135				0,0001		0,9452
Homicidiosmil					2,25	0,54	-5,54
					0,0248	0,5868	0,0001
Pvinculado	-0,20						-0,20
	0,8382						0,8382
R ²	0,5131	0,2498	0,3671	0,3507	0,2411	0,3500	0,1877
# de Observaciones	404	416	410	433	410	410	402

Como se puede apreciar, la variable pobreza está relacionada de manera significativa y con signo negativo, con las variables presencia del Estado y con el esfuerzo fiscal; y de manera significativa y con signo positivo, con la categoría del municipio. Es decir, como se verá más adelante, la presencia del Estado y el esfuerzo fiscal tienden a estar asociados con los municipios que presentan menores niveles de pobreza. Son variables que tienden a estimular un mayor desarrollo institucional y material en las sociedades locales. En este sentido no resultó significativa la variable número de funcionarios de la administración del municipio.

También es interesante señalar que la variable categoría del municipio compuesta por las variables población y presupuesto del municipio, según la clasificación realizada por el DNP, no resultó significativa. Es decir, no hay significancia estadística entre la presencia de un mayor o menor nivel de pobreza y la categoría en que están clasificados los municipios. En otras palabras, la pobreza es independiente del tamaño demográfico del municipio y de su mayor o menor presupuesto.

También resultaron significativas las variables relacionadas con el tipo de usuarios para los servicios de salud prestados por el municipio. El caso del servicio subsidiado, en general usuarios del sector rural, resultó muy

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

significativo y asociado con la pobreza, en tanto que el contributivo, también significativo, presentó signo negativo.

Finalmente, no deja de ser importante que la variable altura esté asociada con signo negativo a la variable dependiente. Es decir, en el universo estudiado la pobreza tiende a estar más relacionada con los municipios que presentan menor altura sobre el nivel del mar. Es evidente que pesa el conjunto de municipios incluidos de la costa atlántica, los cuales presentan cifras altas de pobreza.

Presencia del Estado/gobernanza pública

Como ya se mencionó, se utilizó como variable dependiente la presencia del Estado, una de las variables que con más frecuencia aparece en la literatura como medida de la gobernanza pública. No se usó el índice de gobernanza antes calculado, con el fin de observar el comportamiento independiente de las variables que componen dicho índice. Como bien lo señalan las regresiones, la presencia del Estado, representada en el número de oficinas del Estado central, tiende a estar más asociada con los municipios que tienen menores porcentajes de población pobre. La presencia del Estado se reduce entre más alto sea el porcentaje de población pobre.

Cuando este porcentaje se analiza desde el punto de vista del nivel de riqueza del municipio (categoría), se encuentra que esta relación es también significativa. Toda vez que el universo usado son los municipios menores de 100.000 habitantes y de mayor concentración de pobreza, y que se ha usado una categorización de los municipios que va de 1 a 6, siendo 6 los municipios más pequeños y pobres, ello puede indicar que dada la infraestructura existente en la mayoría de los municipios del país, entre más pequeño el municipio en términos relativos, ésta tiende a ser más relevante.

De igual manera se puede interpretar que la eficiencia fiscal es significativa de manera inversa. Es decir, la presencia del Estado tiende a asociar los municipios pequeños y pobres con la variable en cuestión. Sin embargo, se debe anotar que cuando la eficiencia fiscal es la variable dependiente, ésta se asocia negativamente con los niveles de pobreza, y positivamente con la eficiencia del gasto. Ello significa que los municipios que cuentan con altos porcentajes de población pobre tienden a estar asociados con manejos ineficientes del gasto y con bajos niveles de eficacia fiscal.

De manera similar al análisis de la pobreza, los resultados en este caso indican que las acciones de la guerrilla están asociadas con los municipios en los que dicha presencia ha resultado significativa. Sin

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

embargo, son acciones que están asociadas de manera negativa con la eficacia fiscal de los municipios. Por otro lado, en términos de la violencia, estos son municipios que en general no están asociados con la presencia de las FARC o del ELN.

Violencia

Para el caso de la violencia se utilizaron tres regresiones diferentes, tomando como variable dependiente el terrorismo, las acciones guerrilleras, y los homicidios, respectivamente.

Es interesante resaltar que el terrorismo se presenta en los municipios de mayor población y riqueza, mientras las acciones guerrilleras lo hacen en los municipios pequeños y pobres. Esta es una tendencia que se comprueba con la variable de PNBI. A mayor porcentaje de población pobre, menor incidencia del terrorismo y mayor presencia de acciones guerrilleras.

Sin embargo, conviene agregar que si bien existen diversas tendencias, el terrorismo y las acciones guerrilleras también están asociadas de manera significativa. Esto indica que la existencia de un tipo de violencia no descarta otro tipo de violencia. A una forma de violencia, puede seguir o darse de manera simultánea, otra forma de violencia. Los análisis de casos regionales de carácter político, social o económico, permitirán establecer con más precisión las circunstancias en que se presentan estas formas de violencia, bien sea de manera simultánea o de manera separada. Por otro lado, también se debe señalar que el terrorismo está asociado y de manera significativa con el desplazamiento forzado de la población. En este caso el ELN aparece asociado significativamente con las diversas prácticas de terrorismo contenidas en su cuantificación.

Eficiencia fiscal

Es interesante notar que la eficiencia fiscal, otra manera de entender la gobernanza pública, se asocia en forma negativa con la variable presencia del Estado, medida en términos del número de oficinas del Estado central. Es decir, a menor presencia del Estado central menor esfuerzo fiscal, o menor gobernanza pública. También está asociada de manera inversa con la variable que mide el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas. Esto es, que tiende a haber mayor población en estado de pobreza en los municipios que presentan menores niveles de esfuerzo fiscal. Además, resulta significativa la relación con la eficiencia del gasto, la cual tiende a ser mayor en la medida en que el esfuerzo fiscal también lo sea. Ello

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

permite concluir que esta última variable también se halla inversamente relacionada con la variable de pobreza.

Finalmente el contributivo en salud tiende a estar asociado de manera positiva con el esfuerzo fiscal, lo que de alguna manera significa que la buena gobernanza pública permite que haya un mayor número de usuarios de este servicio público.

ANÁLISIS DE CLUSTER. CONSTRUCCIÓN DE TIPOLOGÍAS REGIONALES

El sentido y la interpretación del comportamiento de las diferentes variables e índices usados en cada una de las regresiones, ha dado lugar a una comprensión más adecuada del funcionamiento de los gobiernos locales y de las características que presenta la violencia en estas sociedades. Se ha podido avanzar en el análisis de la forma como se entrecruzan estas variables y en el impacto de dicho conjunto de factores en el bienestar de los individuos de los municipios del Programa de Familias en Acción. En este capítulo se realizará un análisis multivariado para agrupar los municipios con características comunes, y facilitar el diseño de políticas sociales y públicas del Programa de Familias en Acción.

En esta estructura de análisis se hallan implícitos diferentes supuestos. Uno de ellos es que una política pública que busca aliviar la pobreza de los grupos pobres entre los pobres, vía la producción y distribución de subsidios para el acceso a bienes meritorios –en sociedades afectadas por diferentes niveles de violencia y de gobernanza– es difícil de llevar a cabo. Para mejorar la efectividad de tales políticas públicas es necesario identificar las fallas del Estado. Otro de los supuestos es que, identificadas las complejidades que presentan estas sociedades, no es posible diseñar políticas individuales para cada sociedad regional. Por esto, así como en el caso de las regiones es posible identificar similitudes geográficas, socioeconómicas, culturales y políticas, también es posible que entre las sociedades se encuentren patrones similares en relación con los principales parámetros utilizados, que permitan que el número de políticas diferenciadas no sea excesivo e imposible de diseñar e implementar.

Para ello, se usaron los índices de gobernanza y de violencia. Estos índices se construyeron utilizando definiciones específicas y se relacionaron con un conjunto de variables que mostraron, en mayor o menor grado, significancia estadística y explicativa. Luego se agruparon los municipios en cuatro grupos diferentes, para lo cual se usó la técnica del *cluster analysis*

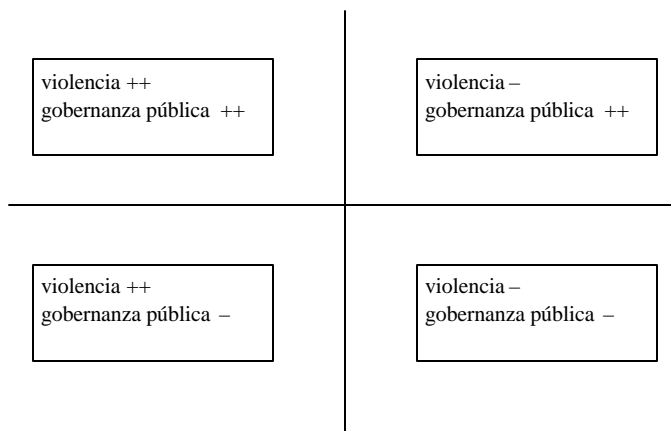
GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

que permite la identificación de grupos homogéneos, basados en los criterios o variables escogidas¹⁵.

Estos grupos fueron los siguientes: 1) municipios con un alto índice de gobernanza y bajo índice de violencia, 2) municipios con bajo índice de gobernanza y alto índice de violencia, 3) municipios con alto índice de violencia y de gobernanza, 4) municipios con bajo índice de gobernanza y de violencia. La figura 1 resume esta clasificación.

Figura 1

Clasificación de los municipios de Familias en Acción de acuerdo con los índices de violencia y de gobernanza



GRUPO DE MUNICIPIOS CON ALTO ÍNDICE DE GOBERNANZA Y BAJO ÍNDICE DE VIOLENCIA

Este grupo de municipios, como bien lo señala el cuadro 5, sin duda constituye el mejor de los mundos dentro del universo estudiado de los municipios del Programa de Familias en Acción. Son municipios que se encuentran fundamentalmente en la región andina, en los departamentos del antiguo Caldas, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Santander. Son municipios de clima medio y frío, en su mayoría de explotaciones campesinas, que por muy diversas razones, entre las que se pueden mencionar su buena gobernanza pública, su irrelevante incidencia de los cultivos ilícitos y su consolidación como sociedades rurales, no se han

¹⁵ La técnica del análisis de *cluster* es usada frecuentemente en biología y medicina y también en mercadeo para identificar grupos de consumidores objetivo basados en un gran número de características socioeconómicas.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

convertido en escenario del conflicto armado. Este grupo de municipios en general aparecen bien administrados y se han librado de niveles intensos de violencia, lo que no los libra de verse afectados por ésta, como se verá a continuación.

Como se observa de manera consistente con los resultados de las regresiones, los municipios de alta gobernanza se caracterizan por presentar resultados que indican una buena administración de los gobiernos locales. Este es el caso de las variables eficiencia del gasto para 1995 y eficacia del gasto para 1995, cuyos valores señalan que el desempeño de estos municipios es muy superior al de los grupos de municipios clasificados como de alta y baja violencia y los de baja gobernanza. Otro tanto sucede con la variable dependencia financiera para 1995. Los municipios clasificados como de alta gobernanza tienden a presentar los valores más bajos entre los distintos grupos de municipios. Desde el punto de vista de la provisión de servicios públicos, estos municipios presentan los porcentajes más altos de afiliación en el servicio de salud contributivo. Es decir, se presta de manera primordial en la cabecera y su oferta es menor en el área rural, lo que indica la capacidad de su estructura de gobernanza pública para ofrecer este servicio en las áreas urbanas.

Vale la pena resaltar que los municipios del Programa de Familias en Acción pertenecen en su gran totalidad a los clasificados por el DNP como 4, 5, y 6. Como se recordará, son municipios con bajos niveles de población y bajos presupuestos dentro del contexto total del país. En este sentido, los municipios de alta gobernanza presentan una relación inversa con los porcentajes de población con niveles altos de pobreza. Así se puede constatar que presentan los menores niveles de pobreza entre los cuatro grupos –mediana igual a 36,6- y se halla inversamente correlacionada con la mayoría de las variables usadas en el indicador de gobernanza.

Respecto a la violencia, son municipios que tienen una relación inversa entre pobreza y terrorismo. A niveles bajos de pobreza hay mayores niveles de terrorismo, aunque menores que los presentados en los municipios con alta violencia. Otro tanto sucede con las acciones de la guerrilla, a mayor gobernanza éstas tienden a decrecer. Dicho en otras palabras, esas acciones tienden a ocurrir en municipios mal administrados, y este no es el caso analizado. De esta forma, las variables estudiadas permiten entender por qué este conjunto de municipios presenta los valores más bajos de personas desplazadas por la violencia.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Cuadro 5

Grupo de municipios con alto índice de gobernanza pública y bajo índice de violencia, Familias en Acción 2002

Municipio	Departamento	Gobernanza pública	Violencia
Fómeque	Cundinamarca	0,01	-0,81
La Belleza	Santander	0,01	-0,43
Carmen de Carupa	Cundinamarca	0,01	-1,07
Gigante	Huila	0,02	-0,04
Agrado	Huila	0,04	-0,96
Campohermoso	Boyacá	0,04	-0,71
Junín	Cundinamarca	0,04	-0,12
Somondoco	Boyacá	0,07	-1,00
Guavatá	Santander	0,08	-0,30
Yaguará	Huila	0,09	-0,83
Belén	Boyacá	0,10	-0,86
Rivera	Huila	0,11	-0,53
Bochalema	Norte de Santander	0,13	-0,59
Pacho	Cundinamarca	0,14	-0,49
Pupiales	Nariño	0,14	-1,09
Nuevo Colón	Boyacá	0,15	-1,13
Concordia	Antioquia	0,16	-0,06
Armenia	Antioquia	0,16	-0,86
Palermo	Huila	0,16	-0,53
Altamira	Huila	0,16	-0,12
Vianí	Cundinamarca	0,17	-0,38
Túquerres	Nariño	0,17	-0,73
Guadalupe	Santander	0,18	-0,93
El Águila	Valle del Cauca	0,19	-0,29
San Jerónimo	Antioquia	0,19	-0,37
Liborina	Antioquia	0,21	-0,40
San Lorenzo	Nariño	0,21	-1,02
San Eduardo	Boyacá	0,21	-0,74
Sotaquirá	Boyacá	0,24	-1,11
Ansermanuevo	Valle del Cauca	0,25	-0,84
Elías	Huila	0,25	-0,99
Heliconia	Antioquia	0,26	-0,15
Choachí	Cundinamarca	0,26	-0,68
Coromoro	Santander	0,28	-1,05
Gachetá	Cundinamarca	0,29	-0,30
Sasaima	Cundinamarca	0,31	-0,93
Villanueva	Santander	0,34	-1,11
Cumbitara	Nariño	0,35	-0,86
Samacá	Boyacá	0,36	-1,03

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

San francisco	Cundinamarca	0,36	-1,05
Pueblorrico	Antioquia	0,37	-0,25
Guachetá	Cundinamarca	0,39	-1,01
Gómez Plata	Antioquia	0,40	-0,30
Arbeláez	Cundinamarca	0,42	-0,50
Tarqui	Huila	0,42	-1,03
Caramanta	Antioquia	0,44	-0,60
Caicedonia	Valle del Cauca	0,46	-0,88
Chinacota	Norte de Santander	0,47	-1,01
Miraflores	Boyacá	0,47	-0,68
La Cumbre	Valle del Cauca	0,47	-0,75
Los Patios	Norte de Santander	0,49	-1,02
Cereté	Córdoba	0,49	-1,07
Lenguazaque	Cundinamarca	0,49	-1,13
Santuario	Risaralda	0,49	-0,21
Puente Nacional	Santander	0,52	-0,51
Pasca	Cundinamarca	0,53	-0,35
Moniquirá	Boyacá	0,53	-0,76
Toro	Valle del Cauca	0,57	-0,02
Venecia	Antioquia	0,58	-0,86
Barrancas	Guajira	0,59	
Agua de Dios	Cundinamarca	0,63	-0,57
Chocontá	Cundinamarca	0,64	-0,97
Santuario	Antioquia	0,64	-0,10
Balboa	Risaralda	0,66	-0,43
Sucre	Santander	0,68	-0,54
Tarso	Antioquia	0,69	-0,42
Oiba	Santander	0,69	-0,78
Fonseca	Guajira	0,73	
Abejorral	Antioquia	0,77	-0,52
Támesis	Antioquia	0,78	-0,89
Apá	Risaralda	0,78	-0,57
Tenza	Boyacá	0,78	-0,81
Guaduas	Cundinamarca	0,80	-0,47
Titiribí	Antioquia	0,80	-0,77
Cármén de Viboral	Antioquia	0,80	-0,60
Sonsón	Antioquia	0,80	-0,56
Ipiales	Nariño	0,80	-0,74
Restrepo	Valle del Cauca	0,85	-0,09
San Juan del Cesar	Guajira	0,88	
Andalucía	Valle del Cauca	0,89	-0,52
El Colegio	Cundinamarca	0,90	-0,92
Ginebra	Valle del Cauca	0,99	-0,44
Zipaquirá	Cundinamarca	1,04	-0,53
San José de la Montana	Antioquia	1,06	-0,37

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Tuta	Boyacá	1,07	-1,12
La Unión	Valle del Cauca	1,08	-0,42
Nemocón	Cundinamarca	1,08	-1,11
Villeta	Cundinamarca	1,08	-0,82
Yotoco	Valle del Cauca	1,09	-0,43
Villanueva	Guajira	1,10	
Guasca	Cundinamarca	1,13	-0,52
Puerto Boyacá	Boyacá	1,18	-0,17
Valparaíso	Antioquia	1,22	-0,86
La Celia	Risaralda	1,23	-0,45
Barbosa	Santander	1,25	-0,56
Puerto Salgar	Cundinamarca	1,27	-0,52
El Cerrito	Valle del Cauca	1,27	-0,23
Guatavita	Cundinamarca	1,27	-1,02
Guarne	Antioquia	1,28	-0,01
Arcabuco	Boyacá	1,28	-0,78
Puerto Tejada	Cauca	1,30	-0,83
Santa Rosa de Osos	Antioquia	1,37	-0,47
Paipa	Boyacá	1,40	-1,12
Málaga	Santander	1,49	-0,13
Sesquilé	Cundinamarca	1,56	-1,08
Subachoque	Cundinamarca	1,58	-1,02
Jericó	Antioquia	1,61	-0,81
Ubaté	Cundinamarca	1,70	-1,10
Pamplona	Norte de Santander	1,84	-0,27
Marinilla	Antioquia	1,84	-0,58
Cachipay	Cundinamarca	1,85	-0,96
Pradera	Valle del Cauca	1,87	-0,50
Charalá	Santander	1,92	-0,53
Don Matías	Antioquia	2,07	-0,16
Tabio	Cundinamarca	2,08	-1,04
Retiro	Antioquia	2,09	-0,80
Obando	Valle del Cauca	2,15	-0,05
Vijes	Valle del Cauca	2,16	-0,05
Anapoima	Cundinamarca	2,18	-0,70
La Calera	Cundinamarca	2,44	-0,51
Amagá	Antioquia	2,58	-0,87
Facatativa	Cundinamarca	2,95	-1,00
Zarzal	Valle del Cauca	3,25	
La Ceja	Antioquia	3,34	-0,86
Sopó	Cundinamarca	4,67	-1,07

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

GRUPO DE MUNICIPIOS CON BAJO ÍNDICE DE GOBERNANZA Y ALTO ÍNDICE DE
VIOLENCIA

Estos municipios, como lo señala el cuadro 6, constituyen el grupo de municipios del Programa de Familias en Acción que presenta las condiciones de gobernanza pública y de violencia menos propicias para la implementación y/o el desarrollo de una política pública orientada al alivio de la pobreza de los grupos más empobrecidos de la sociedad. Son municipios que se encuentran en la región andina aunque también en la costa atlántica, en los departamentos del antiguo Caldas, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Boyacá, Nariño, los Santanderes, Bolívar, y Magdalena.

Para comenzar, se podría afirmar que son municipios que se caracterizan por un nivel de atraso reflejado en un bajo nivel de gobernanza y un alto nivel de pobreza, y que además se han tornado en escenario del conflicto, lo que se manifiesta en el alto índice de violencia. La riqueza medida en términos del PIB del municipio, aunque se desconoce, bien puede ser la causa de la violencia; y seguramente es el caso de los municipios de clima cálido que en su mayoría son ganaderos y por ende generadores de riqueza vía la explotación ganadera y el valor adscrito a la propiedad sobre la tierra. O el caso de algunos municipios mineros, con altos niveles de violencia y reducida tributación a sus gobiernos locales. También su ubicación estratégica puede ser otra de las razones de la violencia.

A pesar de su riqueza, son municipios que cuentan con presupuestos relativamente bajos, son clasificados en categorías 5 y 6 –municipios que se distinguen por su pobreza–, como es el caso de algunos municipios de la costa atlántica. Esto significa que los gobiernos locales tienen serias limitaciones en la administración de los asuntos públicos, pero además, que los municipios sufren alguna de las diferentes manifestaciones de violencia consideradas en este estudio. Su ubicación estratégica, aunque el nivel de riqueza no sea nada significativo, como en el caso de algunos municipios de Boyacá, es también una de las razones de los altos niveles de violencia.

En las variables eficiencia del gasto para 1995 y eficacia del gasto para 1995 que componen el índice de gobernanza, así como en la variable dependencia financiera para 1995, los municipios clasificados con bajo índice de gobernanza y alto índice de violencia, tienen los valores más altos entre los distintos grupos de municipios. Sin embargo, es bueno recordar que como variable estructural, y de acuerdo con los resultados de la regresión, la violencia no es un determinante de la gobernanza en el universo de los municipios estudiados.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Desde el punto de vista de los niveles de pobreza de la población, los dos tipos de municipios también presentan los niveles más altos de pobreza generalizada. Hay que agregar que el terrorismo se tiende a presentar más en los municipios menos pobres. Es además un resultado consistente con la relación inversa de esta variable con otras que tienen que ver con la presencia del Estado. Este fue el tipo de resultados que se presentó en el conjunto de regresiones antes mencionadas.

Por otro lado, en lo que tiene que ver con las diferentes variables incluidas en el índice de violencia, los actos de terrorismo y las acciones de la guerrilla, también presentan los valores más altos en los dos tipos de municipios. De la misma manera, los municipios más asolados por el terrorismo son los que muestran una mayor incidencia de personas desplazadas, mayor aún que los asolados por las acciones de la guerrilla. En los municipios que hace presencia el ELN en particular, son agudas estas acciones de terrorismo.

Cuadro 6

Grupo de municipios con bajo índice de gobernanza pública y alto índice de violencia, Familias en Acción 2002

Código	Municipio	Departamento	Gobernanza	Violencia
15507	Otanche	Boyacá		0,17
15514	Páez	Boyacá		0,15
15518	Pajarito	Boyacá		1,47
15757	Socha	Boyacá		0,79
25662	San Juan de Rioseco	Cundinamarca		0,31
54377	Labateca	Norte de Santander		1,19
54743	Silos	Norte de Santander		0,89
13654	San Jacinto	Bolívar	-1,86	1,58
13006	Achí	Bolívar	-1,73	0,96
13549	Pinillos	Bolívar	-1,71	0,42
13473	Morales	Bolívar	-1,51	0,55
54344	Hacarí	Norte de Santander	-1,51	2,36
5659	San Juan de Urabá	Antioquia	-1,51	1,02
5652	San Francisco	Antioquia	-1,47	3,66
5490	Necoclí	Antioquia	-1,45	0,14
19050	Argelia	Cauca	-1,35	0,05
23580	Puerto Libertador	Córdoba	-1,34	0,51
13744	Simití	Bolívar	-1,33	0,96
13670	San Pablo	Bolívar	-1,29	2,09

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

52678	Samaniego	Nariño	-1,28	0,15
19693	San Sebastián	Cauca	-1,27	0,52
19137	Caldoso	Cauca	-1,26	0,95
23807	Tierralta	Córdoba	-1,26	1,38
52612	Ricaurte	Nariño	-1,25	0,10
5051	Arboletes	Antioquia	-1,19	0,15
19473	Morales	Cauca	-1,17	0,50
19397	La Vega	Cauca	-1,12	0,64
5044	Anzá	Antioquia	-1,11	0,78
54245	El Carmen	Norte de Santander	-1,10	1,31
19130	Cajibío	Cauca	-1,10	1,96
19022	Almaguer	Cauca	-1,07	0,68
68235	El Carmen	Santander	-1,04	0,45
5495	Henchí	Antioquia	-1,04	0,09
5125	Caicedo	Antioquia	-1,02	1,19
54003	Abrego	Norte de Santander	-1,01	0,83
47170	Chivolo	Magdalena	-1,01	1,03
13688	Santa Rosa del Sur	Bolívar	-0,99	0,64
19256	El Tambo	Cauca	-0,97	0,25
41668	San Agustín	Huila	-0,96	0,05
19100	Bolívar	Cauca	-0,94	0,83
68318	Guaca	Santander	-0,93	0,85
15223	Cubará	Boyacá	-0,91	1,59
19392	La Sierra	Cauca	-0,90	0,39
5040	Anorí	Antioquia	-0,88	1,20
19450	Mercaderes	Cauca	-0,88	0,17
5055	Argelia	Antioquia	-0,84	0,74
5480	Mutatá	Antioquia	-0,82	2,85
41660	Saladoblanco	Huila	-0,80	0,02
68162	Cerrito	Santander	-0,77	0,31
41349	Hobo	Huila	-0,77	0,96
52693	San Pablo	Nariño	-0,73	0,81
54261	El Zulia	Norte de Santander	-0,73	1,28
5736	Segovia	Antioquia	-0,72	2,27
52110	Buesaco	Nariño	-0,71	0,17
25530	Paratebueno	Cundinamarca	-0,70	0,21
68207	Concepción	Santander	-0,69	1,49
5197	Cocorná	Antioquia	-0,69	3,67
41676	Santa María	Huila	-0,67	0,81
68575	Puerto Wilches	Santander	-0,65	1,17
5893	Yondó	Antioquia	-0,65	0,77

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

5250	El Bagre	Antioquia	-0,64	0,91
66572	Pueblo Rico	Risaralda	-0,63	1,29
66456	Mistrató	Risaralda	-0,63	0,85
54051	Arboledas	Norte de Santander	-0,62	2,74
13657	San Juan Nepomuceno	Bolívar	-0,60	0,09
5134	Campamento	Antioquia	-0,60	1,43
41483	Nátaga	Huila	-0,58	0,23
54223	Cicutilla	Norte de Santander	-0,57	1,01
19622	Rosas	Cauca	-0,57	1,74
41378	La Argentina	Huila	-0,56	0,14
5854	Valdivia	Antioquia	-0,55	1,18
47053	Aracataca	Magdalena	-0,55	0,73
5284	Frontino	Antioquia	-0,54	0,26
47555	Plato	Magdalena	-0,54	0,31
5604	Remedios	Antioquia	-0,53	2,48
41206	Colombia	Huila	-0,53	0,88
54660	Salazar	Norte de Santander	-0,51	1,09
5138	Cañasgordas	Antioquia	-0,50	0,55
68780	Suratá	Santander	-0,48	1,92
23855	Valencia	Córdoba	-0,47	0,24
15244	El Cocuy	Boyacá	-0,47	0,86
25438	Medina	Cundinamarca	-0,45	0,78
41359	Isnos	Huila	-0,42	0,23
5038	Angostura	Antioquia	-0,40	0,79
5315	Guadalupe	Antioquia	-0,40	1,21
47551	Pivijay	Magdalena	-0,39	0,13
54206	Convención	Norte de Santander	-0,39	0,93
5483	Nariño	Antioquia	-0,38	0,18
19548	Piendamó	Cauca	-0,38	1,49
54239	Durania	Norte de Santander	-0,36	0,83
5667	San Rafael	Antioquia	-0,35	1,23
15180	Chiscas	Boyacá	-0,35	0,86
41020	Algeciras	Huila	-0,35	0,72
15248	El Espino	Boyacá	-0,33	0,41
68615	Rionegro	Santander	-0,31	0,61
68092	Betulia	Santander	-0,30	0,60
5649	San Carlos	Antioquia	-0,30	4,59
41530	Palestina	Huila	-0,30	0,45
66594	Quinchía	Risaralda	-0,29	0,15
5895	Zaragoza	Antioquia	-0,27	1,16
54820	Toledo	Norte de Santander	-0,27	0,95

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

68147	Capitanejo	Santander	-0,26	0,18
25328	Guayabal de Siquica	Cundinamarca	-0,23	1,84
5790	Tarazá	Antioquia	-0,23	0,79
25851	Útica	Cundinamarca	-0,23	0,71
5093	Betulia	Antioquia	-0,21	1,57
5670	San Roque	Antioquia	-0,19	0,62
25120	Cabrera	Cundinamarca	-0,18	0,82
54174	Chitagá	Norte de Santander	-0,18	0,64
25293	Gachalá	Cundinamarca	-0,16	0,71
41078	Baraya	Huila	-0,14	0,25
5021	Alejandro	Antioquia	-0,09	0,14
5313	Granada	Antioquia	-0,08	2,74
52378	La Cruz	Nariño	-0,06	0,67
5660	San Luis	Antioquia	-0,03	6,37
76100	Bolívar	Valle del Cauca	-0,02	0,53
5690	Santo Domingo	Antioquia	-0,02	1,02

GRUPO DE MUNICIPIOS CON ALTO ÍNDICE DE VIOLENCIA Y ALTO ÍNDICE DE GOBERNANZA

Estos municipios, como lo señala el cuadro 7, constituyen el grupo de municipios del Programa de Familias en Acción que en apariencia presentan condiciones de gobernanza pública y de violencia contradictorias. A la vez que presentan condiciones de gobernanza pública adecuadas, por otro lado presentan las condiciones de violencia menos propicias para la implementación y/o el desarrollo de una política pública. Estos municipios se encuentran en la región andina, y de manera predominante en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander, Huila, Valle y en menor proporción en Risaralda y Cauca.

Sin embargo, estos son municipios que se caracterizan por tener economías sobresalientes, bien sea de carácter agrario especializadas en la producción del banano, el café, la papa, la lechería, el azúcar y el turismo; o bien por ser sede de la explotación industrial cementera, de papel, o de la explotación hidroeléctrica. Esta es una de las razones por las que se han convertido en objetivo de la violencia y en escenario de los niveles agudos de la coerción armada.

No obstante, no son municipios atrasados, sino que a la par con este tipo de economías, tienen gobiernos locales que presentan buenos niveles de gobernanza pública, y esta es la característica predominante que agrupa este conjunto de municipios. La riqueza medida en términos del PIB del

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

municipio, la cual se desconoce pero es fácil de identificar debido al nivel de actividades económicas ya mencionadas, muy seguramente representa la causa de la violencia que los azota, así como su ubicación estratégica, como es el caso del oriente de Antioquia.

Estos son municipios que de manera consistente con los resultados de las regresiones, dentro de las variables que componen el índice de gobernanza, presentan los mejores resultados en la administración de los gobiernos locales. Tal es el caso de las variables eficiencia del gasto para 1995 y eficacia del gasto para 1995, así como la variable dependencia financiera para 1995, en la cual estos municipios clasificados con alto índice de gobernanza y alto índice de violencia presentan los valores más altos entre los distintos grupos de municipios.

Sin embargo, es bueno señalar que los niveles de violencia alcanzados no son los mismos que presentan los municipios clasificados con el índice de violencia. Por ello se debe recordar que como variable estructural, y de acuerdo con los resultados de la regresión, la violencia no es un determinante de la gobernanza en los municipios estudiados. De allí que no exista contradicción aparente en los resultados presentados.

Por otro lado, son municipios que en relación con la pobreza y con las otras características de la violencia, presentan características similares a las que se encontraron dentro del grupo de municipios de alto índice de gobernanza pública. Es decir, a la hora de clasificar estos municipios predomina el parámetro de gobernanza sobre el de violencia. Por esto tienden a presentar porcentajes menores, dentro del conjunto de municipios estudiados, de incidencia de población con necesidades básicas insatisfechas.

En términos de violencia, son municipios en donde las acciones terroristas tienen mayor incidencia. Existe una relación directa con su nivel de riqueza. De allí que entre mejor nivel de clasificación el terrorismo se intensifique, lo que no significa que las acciones de la guerrilla y cierta incidencia de desplazamiento de la población debido al terrorismo, especialmente del ELN, no se dejen de presentar.

Cuadro 7

Grupo de municipios con alto índice de violencia y alto índice de gobernanza Pública, Familias en Acción 2002

Código	Municipio	Departamento	Gobernanza	Violencia
5142	Caracolí	Antioquia	0,02	0,39
5147	Carepa	Antioquia	0,04	0,23
68444	Matanza	Santander	0,05	1,18

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

25845	Une	Cundinamarca	0,06	0,67
41807	Timaná	Huila	0,06	0,04
41132	Campoalegre	Huila	0,07	0,06
5425	Maceo	Antioquia	0,10	2,04
54125	Cácota	Norte de Santander	0,14	0,23
76828	Trujillo	Valle del Cauca	0,16	1,54
68861	Vélez	Santander	0,17	0,28
19212	Corinto	Cauca	0,17	0,01
25596	Quipile	Cundinamarca	0,21	0,02
15296	Gámeza	Boyacá	0,21	0,22
5847	Urao	Antioquia	0,22	1,13
66318	Guática	Risaralda	0,24	0,21
5364	Jardín	Antioquia	0,27	0,06
5642	Salgar	Antioquia	0,27	1,19
68689	San Vicente de Chucurí	Santander	0,29	1,24
25394	La Palma	Cundinamarca	0,31	0,48
5890	Yolombó	Antioquia	0,34	1,58
25878	Viotá	Cundinamarca	0,37	0,48
5172	Chigorodó	Antioquia	0,38	0,77
47288	Fundación	Magdalena	0,41	1,86
25339	Gutiérrez	Cundinamarca	0,42	2,20
68895	Zapatoca	Santander	0,42	0,60
5154	Caucasia	Antioquia	0,43	0,35
13244	El Carmen de Bolívar	Bolívar	0,44	2,89
66088	Belén de Umbría	Risaralda	0,44	0,20
5034	Andes	Antioquia	0,45	0,45
5467	Montebello	Antioquia	0,46	0,59
76054	Argelia	Valle del Cauca	0,48	0,49
5353	Hispania	Antioquia	0,55	0,53
5101	Bolívar	Antioquia	0,59	0,13
68211	Contratación	Santander	0,60	1,21
5679	Santa Bárbara	Antioquia	0,63	0,22
41298	Garzón	Huila	0,73	0,08
5091	Betania	Antioquia	0,76	0,63
68406	Lebrija	Santander	0,77	1,02
5150	Carolina	Antioquia	0,80	1,38
41551	Pitalito	Huila	0,80	0,75
5541	Penol	Antioquia	0,81	0,60
76863	Versalles	Valle del Cauca	0,88	0,12
5321	Guatapé	Antioquia	0,89	5,55
76233	Dagua	Valle del Cauca	0,98	0,82

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

76622	Roldanillo	Valle del Cauca	1,00	0,34
5400	La Unión	Antioquia	1,12	0,73
5579	Puerto Berrío	Antioquia	1,20	0,60
68655	Sabana de Torres	Santander	1,24	2,14
19698	Santander de Quilichao	Cauca	1,28	0,28
5887	Yarumal	Antioquia	1,32	0,89
76616	Riofrío	Valle del Cauca	1,33	0,65
5206	Concepción	Antioquia	1,34	0,97
54498	Ocaña	Norte de Santander	1,38	0,89
76736	Sevilla	Valle del Cauca	1,51	0,16
5045	Apartadó	Antioquia	1,51	0,40
76364	Jamundí	Valle del Cauca	1,69	0,15
5585	Puerto Nare	Antioquia	1,81	0,46
19455	Miranda	Cauca	1,87	0,45
19142	Caloto	Cauca	1,89	0,36
76113	Bugalagrande	Valle del Cauca	2,00	0,32
5543	Peque	Antioquia	2,00	1,13
68669	San Andrés	Santander	2,00	0,37
68755	Socorro	Santander	2,13	0,29
5615	Rionegro	Antioquia	5,84	0,70

GRUPO DE MUNICIPIOS CON BAJO ÍNDICE DE VIOLENCIA Y BAJO ÍNDICE DE GOBERNANZA

Los municipios pertenecientes a este grupo, listados en el cuadro 8, constituyen el grupo de municipios del Programa de Familias en Acción que presentan condiciones de gobernanza pública limitadas, pero también niveles de violencia bajos, lo cual establece una situación de dos efectos contrarios. Son municipios que se encuentran en la región andina y en la costa atlántica, y de manera predominante en los departamentos de Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, los Santanderes, Cauca, Huila, Nariño, Córdoba, Bolívar, y Guajira.

Estos son municipios que se caracterizan por tener niveles bajos de violencia por diversas razones. Para los municipios de la costa atlántica, en general, las autodefensas se hallan en una segunda etapa, la de la consolidación, por lo que la violencia tiende a ser menor y de carácter más selectivo. Además, en casos como el Departamento de Córdoba, los municipios seleccionados están dedicados a la explotación ganadera, son ricos en actividad económica, aunque su contribución a las finanzas municipales es limitada debido a la alta evasión de impuestos, en especial el predial. De allí su bajo nivel de gobernanza.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

En la región andina, se explica por el predominio de las economías de minifundio, especializadas en la producción de alimentos básicos y poco penetradas por la producción de cultivos ilícitos. Pertenecen a municipios con predominio de población indígena e igualmente ausentes de la producción de cultivos ilícitos.

Como característica general, en la costa atlántica y en la región andina este grupo de municipios presenta una estructura de atraso, bien sea por el tipo de economías predominantes, por la estructura del orden social que los caracteriza, o por la forma de organización de la vida política en la cual predominan las formas clientelistas. Todo lo cual lleva a la existencia de gobiernos locales con bajos niveles de gobernanza pública.

De manera consistente con los resultados de las regresiones, este conjunto de municipios presenta resultados muy pobres en la administración de sus gobiernos. Este es el caso tanto de las variables eficiencia del gasto para 1995 y eficacia del gasto para 1995, así como de la variable dependencia financiera para 1995. Sin embargo, desde el punto de vista de la violencia, los municipios clasificados con bajo índice de violencia tienden a presentar valores de gobernanza superiores a aquellos con alto índice de violencia, o con bajo índice de gobernanza. Aunque la menor presencia de violencia pudiera favorecer una mejor administración de sus gobiernos, su estructura de atraso pesa más en su desempeño como gobiernos locales.

Es por esta razón que en relación con los niveles de pobreza de la población, este tipo de municipios presenta altos niveles de pobreza generalizada. Además es un resultado consistente con la relación inversa de esta variable y la presencia del Estado, y consistente con el tipo de resultados de las regresiones.

Cuadro 8
Grupo de municipios con bajo índice de violencia y bajo índice de gobernanza pública, Familias en Acción 2002

Código	Municipio	Departamento	Gobernanza	Violencia
5036	Angelópolis	Antioquia		-0,16
5664	San Pedro	Antioquia		-0,55
5665	San Pedro de Urabá	Antioquia		-0,40
15325	Guayatá	Boyacá		-1,07
15407	Villa de Leyva	Boyacá		
15537	Paz de Río	Boyacá		-0,54
15599	Ramiriquí	Boyacá		-1,10
15693	Santa Rosa de Viterbo	Boyacá		
15774	Susacón	Boyacá		-0,92

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

15814	Toca	Boyacá	-1,13	
15861	Ventaquemada	Boyacá	-1,07	
15897	Zetaquirá	Boyacá	-0,98	
23189	Ciénaga de Oro	Córdoba	-1,07	
25743	Silvana	Cundinamarca	-0,33	
52256	El Rosario	Nariño	-0,55	
68368	Jesús María	Santander	-0,77	
68522	Palmar	Santander	-0,92	
44560	Manaure	Guajira	-1,85	
19364	Jambaló	Cauca	-1,85	-0,83
19821	Toribío	Cauca	-1,79	-0,07
23675	San Bernardo del Viento	Córdoba	-1,78	-0,61
23670	San Andrés de Sotavento	Córdoba	-1,74	-0,57
52227	Cumbal	Nariño	-1,61	-0,95
23574	Puerto Escondido	Córdoba	-1,49	-0,47
19517	Páez	Cauca	-1,45	
19743	Silvia	Cauca	-1,42	-0,80
19585	Puracé	Cauca	-1,42	
13780	Talaigua Nuevo	Bolívar	-1,33	-0,96
44847	Uribe	Guajira	-1,31	
23686	San Pelayo	Córdoba	-1,31	-1,04
52250	El Charco	Nariño	-1,25	-1,08
52418	Los Andes	Nariño	-1,25	-0,88
25426	Machetá	Cundinamarca	-1,25	-1,08
23586	Purísima	Córdoba	-1,23	-1,10
23678	San Carlos	Córdoba	-1,22	-1,03
52411	Linares	Nariño	-1,21	-0,72
23419	Los Córdoba	Córdoba	-1,20	-0,39
47161	Cerro San Antonio	Magdalena	-1,19	
25518	Paime	Cundinamarca	-1,18	-0,94
19355	Inzá	Cauca	-1,15	-0,77
47318	Guamal	Magdalena	-1,11	-1,04
19824	Totoró	Cauca	-1,09	-0,02
54720	Sardinata	Norte de Santander	-1,09	
52260	El Tambo	Nariño	-1,06	-1,11
25862	Vergara	Cundinamarca	-1,03	-0,48
52320	Guaitarilla	Nariño	-1,03	-0,76
52317	Guachucal	Nariño	-1,02	-0,93
5361	Ituangó	Antioquia	-1,00	-0,12
19075	Balboa	Cauca	-0,98	-0,66
23090	Canalete	Córdoba	-0,98	-0,40

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

52287	Funes	Nariño	-0,97	-0,78
15755	Socotá	Boyacá	-0,97	-0,01
25841	Ubaque	Cundinamarca	-0,96	-0,22
68468	Molagavita	Santander	-0,96	-0,80
47692	San Sebastián	Magdalena	-0,96	-1,06
13442	María la Baja	Bolívar	-0,96	-0,58
52203	Colón-Génova	Nariño	-0,93	-0,83
23555	Planeta Rica	Córdoba	-0,91	-0,54
23672	San Antero	Córdoba	-0,87	-1,08
19760	Sotará	Cauca	-0,87	
52079	Barbacoas	Nariño	-0,86	-0,37
5107	Briceño	Antioquia	-0,86	-0,48
68502	Onzaga	Santander	-0,82	-0,35
41006	Acevedo	Huila	-0,79	-0,48
52210	Contadero	Nariño	-0,79	-0,68
54418	Lourdes	Norte de Santander	-0,78	-0,79
41872	Villavieja	Huila	-0,77	-0,35
15810	Tipacoque	Boyacá	-0,77	-0,33
23079	Buenavista	Córdoba	-0,76	-0,47
41357	Iquira	Huila	-0,74	-0,26
15183	Chita	Boyacá	-0,73	-0,80
15106	Briceño	Boyacá	-0,73	-0,54
5628	Sabanalarga	Antioquia	-0,71	-0,30
41503	Oporapa	Huila	-0,70	-0,33
13140	Calamar	Bolívar	-0,70	
47245	El Banco	Magdalena	-0,67	-0,21
15185	Chitaraque	Boyacá	-0,64	-0,78
5674	San Vicente	Antioquia	-0,64	-0,12
15673	San Mateo	Boyacá	-0,60	-0,54
15097	Boavita	Boyacá	-0,59	-1,02
23182	Chinú	Córdoba	-0,58	-0,57
52786	Taminango	Nariño	-0,56	-0,48
23168	Chima	Córdoba	-0,54	-1,03
5647	San Andrés	Antioquia	-0,51	-0,68
54871	Villa Caro	Norte de Santander	-0,50	-0,35
68101	Bolívar	Santander	-0,50	-0,57
68397	La Paz	Santander	-0,48	0,00
54347	Herrán	Norte de Santander	-0,48	-1,07
15842	Umbita	Boyacá	-0,47	-1,08
19532	Patía (El Bordo)	Cauca	-0,45	
19318	Guapi	Cauca	-0,45	-1,14

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

41548	Pital	Huila	-0,44	-0,22
23464	Momil	Córdoba	-0,43	-1,07
52683	Sandoná	Nariño	-0,43	-0,69
25839	Ubalá	Cundinamarca	-0,41	-0,77
25594	Quetame	Cundinamarca	-0,39	-0,38
13647	San Estanislao	Bolívar	-0,38	-1,07
15293	Gachantivá	Boyacá	-0,38	-0,82
15480	Muzo	Boyacá	-0,35	-0,09
15696	Santa Sofía	Boyacá	-0,34	-0,85
68464	Mogotes	Santander	-0,33	-0,36
41396	La Plata	Huila	-0,33	-0,48
15753	Soatá	Boyacá	-0,32	-1,11
41801	Teruel	Huila	-0,31	-0,57
41770	Suaza	Huila	-0,30	-0,59
52573	Puerres	Nariño	-0,29	-0,16
15332	Guicán	Boyacá	-0,29	-0,48
15667	San Luis de Gaceno	Boyacá	-0,29	-0,47
25823	Topaipí	Cundinamarca	-0,29	-0,53
68229	Curití	Santander	-0,27	-0,31
25649	San Bernardo	Cundinamarca	-0,27	-0,46
25779	Susa	Cundinamarca	-0,26	-1,12
41799	Tello	Huila	-0,26	-0,39
54599	Rangovalia	Norte de Santander	-0,24	-0,62
54480	Mutiscua	Norte de Santander	-0,23	-0,25
52352	Iles	Nariño	-0,22	-1,09
25599	Apulo	Cundinamarca	-0,21	-1,07
15218	Covarachía	Boyacá	-0,20	-0,42
41797	Tesalia	Huila	-0,20	-1,05
52207	Consacá	Nariño	-0,19	-0,84
68051	Aratoca	Santander	-0,18	-0,08
41319	Guadalupe	Huila	-0,18	-0,01
68418	Los Santos	Santander	-0,17	-1,06
15542	Pesca	Boyacá	-0,17	-1,11
5591	Puerto Triunfo	Antioquia	-0,15	-0,14
52083	Belén	Nariño	-0,15	-0,72
54313	Gramalote	Norte de Santander	-0,14	-0,54
52399	La Unión	Nariño	-0,13	-0,32
41016	Aipe	Huila	-0,12	-0,07
25151	Cáqueza	Cundinamarca	-0,11	-0,36
23466	Montelíbano	Córdoba	-0,10	-0,77
68176	Chima	Santander	-0,10	-0,82

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

15047	Aquitania	Boyacá	-0,09	-0,72
41518	Paicol	Huila	-0,08	-0,77
68079	Barichara	Santander	-0,06	-1,14
25524	Pandi	Cundinamarca	-0,06	-0,48
76250	El Dovio	Valle del Cauca	-0,05	-0,08
5240	Ebéjico	Antioquia	-0,04	-0,85
15172	Chinavita	Boyacá	-0,04	-1,08
76246	El Cairo	Valle del Cauca	-0,03	-0,59
25436	Manta	Cundinamarca	-0,03	-0,94
68271	Florián	Santander	-0,02	-0,25

CONCLUSIONES

Como se mencionó anteriormente, los bienes meritorios determinan el alcance de las políticas públicas. Por esto el trabajo se concentró en el análisis de la gobernanza pública y de la violencia en el conjunto de municipios que constituyen el objetivo del Programa de Familias en Acción. En la medida en que se establezcan parámetros para alcanzar un nivel de comprensión adecuado sobre la utilización de estos conceptos, tal como fueron definidos, será posible estructurar recomendaciones de política. La gobernanza pública es un concepto que está estrechamente asociado al desempeño del gobierno y al nivel de bienestar de los individuos; una gobernanza pública débil compromete la entrega de servicios y beneficios a aquellos más necesitados. La violencia, por ser la variable estructural que más afecta la vida de los individuos y las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales, así como aquellas que protegen los derechos de propiedad, es un indicativo de la mayor o menor capacidad de gobernanza pública de los gobiernos locales.

LA GOBERNANZA PÚBLICA

Esta investigación utilizó una noción de gobernanza pública que tiene que ver con la capacidad del gobierno para manejar recursos eficientemente, y para formular e implementar políticas y regulaciones adecuadas. Pero además se introdujeron variables relacionadas con los efectos de la gobernanza pública, como la pobreza, y variables como la violencia, que representa un gran obstáculo para la implementación de una buena gobernanza pública. Esta es la manera de aproximarse a un concepto, difícil de cuantificar, de calidad del gobierno, y que en últimas señala que el

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

impacto del gobierno no depende sólo del monto de los recursos fiscales sino de las variables relacionadas con este enfoque.

En este sentido, hay que señalar que la investigación produjo resultados interesantes. En primer lugar, el índice de gobernanza pública resultó adecuado para describir la capacidad de los gobiernos locales para manejar recursos e implementar políticas públicas. Para ello, fueron particularmente significativas las variables de esfuerzo fiscal, el contributivo en salud, y la pobreza. En los análisis de *cluster*, la variable dependencia fiscal fue particularmente significativa por su capacidad discriminante para construir los diferentes grupos de municipios. De esta manera, se contó con un índice adecuado para medir la mayor o menor capacidad de gobernanza de los municipios.

Pero sin duda, más interesante aún resultó el análisis de los determinantes estructurales de la gobernanza. El país no cuenta con análisis empíricos que permitan identificar aquellos parámetros de carácter social, económico, político o cultural que son los que en últimas contribuyen más en la determinación de la mayor o menor gobernanza pública en las regiones y en los gobiernos locales; aunque se disponga de información que podría ser útil en este sentido. Tal como se presentó, se realizó una regresión con las variables que de antemano se pensó eran significativas en la determinación de la gobernanza pública en el país. Como variable dependiente, siguiendo el camino señalado por la investigación internacional, se usó una variable que muestra la calidad del gobierno: la eficiencia fiscal. Entre el conjunto de variables independientes escogidas la única significativa resultó ser la pobreza. A pesar de ello el resultado fue importante, pues implica que para la sociedad colombiana la inequidad social, que en esta investigación se considera como causa de la pobreza, tiende a estar asociada con una limitada gobernanza.

Y es evidente que pobres niveles de gobernanza pública deben afectar negativamente el bienestar de los ciudadanos. Por otro lado, es interesante observar que la variable violencia no resultó significativa: la gobernanza pública no tiende a estar asociada con la mayor o menor intensidad de la violencia. Este es un tema complejo pues, como ya se anotó, la violencia muy seguramente afecta la participación ciudadana y por ende la rendición de cuentas del gobierno y la “voz” de los ciudadanos, lo cual contribuye a la mayor o menor gobernanza; sin embargo la violencia no parece afectar aspectos como la eficiencia de la administración, o la producción y la provisión de bienes y servicios públicos.

En particular la variable de ajuste de la regresión resultó baja, lo que indica que la investigación de las variables estructurales que determinan la

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

gobernanza pública en la sociedad colombiana aún está en una etapa muy preliminar, y que es necesario adelantar una mayor investigación al respecto.

En el análisis de la estructura de gobernanza pública, esta investigación adoleció de la falta de información a nivel municipal para medir el capital social o la existencia y el funcionamiento de una sociedad civil efectiva (los partidos políticos, las organizaciones voluntarias, grupos religiosos y sindicatos), determinante clave del desempeño del gobierno. De allí que no se hubiera podido establecer si existen o no los arreglos institucionales adecuados de transparencia, rendición de cuentas, y el *rule of law* para fortalecer el desempeño de la gobernanza pública.

Igualmente interesantes fueron los resultados de las regresiones múltiples que se realizaron para determinar la importancia y el grado de asociación de las variables utilizadas como una primera aproximación a la explicación de la gobernanza pública y la violencia. Este fue también un análisis previo e indispensable para entender la importancia de las variables determinantes en la estructuración de los diferentes grupos resultantes del *cluster analysis*.

En algunas de las regresiones se encontró que la presencia del Estado tiende a estar más asociada con los municipios que presentan menores porcentajes de población en estado de pobreza; existe una relación inversa entre ésta y la población con necesidades básicas insatisfechas. Cuando la presencia del Estado se analiza desde el punto de vista del nivel de riqueza del municipio (categoría), se encuentra que existe una asociación igualmente significativa.

Por otro lado es importante anotar que la variable eficiencia fiscal también resultó significativa. Cuando se toma como dependiente se asocia de manera inversa con los niveles de pobreza, y de manera positiva con la eficacia del gasto. Ello significa que los municipios que cuentan con altos porcentajes de población en estado de pobreza se asocian con manejos ineficientes del gasto y con bajos niveles de eficacia fiscal.

Se encontró además que no hay significancia estadística entre la presencia de un mayor o menor nivel de pobreza y la categoría en que están clasificados los municipios. En otras palabras, la pobreza es independiente del tamaño demográfico del municipio y de su mayor o menor presupuesto.

En el caso de los servicios de salud prestados por el municipio, que tiene que ver con la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios, el servicio subsidiado resultó muy significativo y asociado con la pobreza cuando ésta es la variable dependiente; en tanto que el contributivo presentó signo negativo, y también significativo. Esto significa que efectivamente a mayor pobreza y con limitado esfuerzo fiscal, tiende a existir mayor

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

asociación con el servicio subsidiado, y que en el caso del contributivo se obtiene una relación significativa con signo adverso.

LA VIOLENCIA

Para medir la violencia se tomó la variable de homicidios y además una serie de variables cuantitativas que miden las formas y los impactos de esta violencia, y que tiene que ver con un concepto más amplio, tal como la perciben los individuos en su entorno más cercano.

Los resultados permiten concluir que existe una buena consistencia entre las variables utilizadas en el cálculo del índice de violencia. Las personas desplazadas, las acciones guerrilleras, los actos de terrorismo y la presencia del ELN, más que los homicidios, presentan *factor loadings* importantes.

Este es un resultado significativo puesto que indica que es posible utilizar un concepto de violencia que se refiera no sólo al impacto que los diferentes actores violentos tienen sobre la población, sino a la diversidad misma que presenta la violencia en los municipios. Y en este sentido, estas variables tienen capacidad discriminatoria en la construcción del índice de violencia y en la clasificación de los municipios acorde con este índice.

Pero además, como ya se dijo, la violencia también tiene que ver con la gobernanza pública de los gobiernos locales. La violencia y la coerción efectivas ejercidas por sus perpetradores, no sólo indican la incapacidad del Estado para imponer el imperio de la ley y proteger los derechos de propiedad de los individuos, sino que en el caso colombiano como efectivamente se conoce, a menudo representa el obstáculo más formidable para que los ciudadanos emprendan cualquier tipo de acción colectiva. Esta violencia impide que los ciudadanos puedan ejercer la “voz”, construir los arreglos institucionales necesarios para reclamar rendición de cuentas, o simplemente asociarse.

Los resultados de las regresiones múltiples también fueron importantes. La pobreza resultó asociada de manera significativa con los desplazamientos forzados de los individuos –que como se sabe son producto de los actos y los actores de la violencia–, lo que muestra cierta relación entre pobreza y violencia. En efecto, la violencia golpea las sociedades pobres de manera directa y produce uno de los efectos más devastadores: el desplazamiento y el eventual despojo de los ciudadanos de sus propiedades.

Según las modalidades de violencia se encontró que el terrorismo se presenta en los municipios de mayor población y riqueza, y las acciones guerrilleras en los municipios pequeños y pobres. A mayor porcentaje de

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

población pobre, menor tendencia a la incidencia terrorista y mayor a las acciones guerrilleras. Pero estas también están asociadas de manera significativa. Lo que indica que la existencia de un tipo de violencia no descarta otro tipo de violencia. Por otro lado, el terrorismo se asocia significativamente con el desplazamiento forzado de la población. Este tipo de violencia también lleva al desplazamiento forzado de los individuos.

LAS TIPOLOGÍAS DE MUNICIPIOS

La construcción de tipologías tuvo como objetivo agrupar los municipios con características comunes, que eventualmente permitieran una eficiente construcción de políticas sociales y públicas como el Programa de Familias en Acción.

Los parámetros fundamentales usados para ese fin fueron la gobernanza pública y la violencia. Construidas las tipologías, conviene resaltar que: 1) se realizó una medición objetiva de dos parámetros claves de los municipios de Familias en Acción, y dicha medición resultó significativamente correlacionada con lo que se observa en la realidad; lo que refuerza las conclusiones y recomendaciones que se presentan a continuación. 2) Estos parámetros, gobernanza pública y violencia, se comportan de manera independiente. Así como se encuentran municipios con altos índices de violencia y de gobernanza pública, también se encuentran municipios con otras combinaciones. Es decir, dentro del marco conceptual la cultura corporativa de los gobiernos locales para administrar sus recursos y proveer servicios, no está afectada directamente por la violencia. Puede ser que la violencia afecte la disponibilidad de recursos locales para los gobiernos locales, pero no la cultura administrativa.

También es posible que, de haberse incluido en la definición de gobernanza pública la dimensión de respeto por las instituciones que gobiernan las interacciones políticas, económicas y sociales de los individuos, el parámetro de violencia hubiera afectado la gobernanza. Sin embargo, si bien la violencia no afecta la gobernanza pública tal como se midió, es indudable que sí debe afectar la capacidad de decisión de los individuos para participar o tomar partido en los temas públicos que más interesan a estas sociedades. Es por ello que la buena gobernanza pública en sociedades ricas no garantiza que la política de los bienes meritorios pueda tener éxito.

Lo anterior significa que el diseño y la implementación de una política pública como Familias en Acción, enfrenta dos dificultades. En primer lugar, las semillas de innovación institucional que trae consigo este

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

programa, crecen de manera diferente en los diferentes suelos socioeconómicos y culturales, y eventualmente producen diferentes tipos de plantas institucionales¹⁶. Es evidente que el parámetro de gobernanza pública señala que existe gran diversidad en el desempeño de los gobiernos locales. Unos lo hacen mejor que otros. Y es claro que la dotación material e institucional entre unos y otros es muy diversa. Todo lo cual debe ser tomado en cuenta por los administradores de Familias en Acción, muy especialmente cuando se trate de impulsar las reformas a nivel del gobierno local que hagan más eficiente el desempeño del Programa.

En segundo lugar, la violencia es una variable exógena que afecta a los gobiernos locales y a los miembros de estas sociedades. Ejerce agudos niveles de coerción, rompe con los derechos de propiedad, e impide el ejercicio de los derechos civiles y políticos ciudadanos. Como se presentará más adelante, al intentar ampliar el marco conceptual del Programa de Familias en Acción, la violencia será uno de los obstáculos más significativos en este intento.

Tomando en cuenta el conjunto de variables implícitas en la construcción de los índices usados, se construyeron tipologías –a la manera de los tipos ideales weberianos– que se distinguen por el conjunto de características fundamentales que poseen en común y que diferencia un grupo de municipios de otros. Así como en el caso de las regiones es posible identificar similitudes geográficas, socioeconómicas, culturales y políticas, las tipologías presentan sociedades en las que se encuentren patrones de características similares en relación con los principales parámetros utilizados.

La primera tipología, alto índice de gobernanza pública y bajo de violencia, permite concluir que en el grupo de municipios que conforman el universo del Programa Familias en Acción, existe un grupo, fundamentalmente en la región andina (departamentos del antiguo Caldas, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Boyacá, Nariño y Santander en los cuales predominan las sociedades campesinas), en el que se puede constatar que el buen índice de gobernanza pública no necesariamente se asocia a sociedades abiertamente ricas en su actividad productiva, o de alta disponibilidad presupuestal. Probablemente esto se presenta en sociedades de larga consolidación y tradición de cultura pública. Además, esta tipología presenta una buena evidencia empírica de cómo la buena gobernanza está asociada a menores niveles de pobreza. Es una pobreza inversamente correlacionada con la mayoría de las variables del indicador de gobernanza.

¹⁶ Figura literaria tomada de Charles Tilly (1996).

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

Son municipios que además, debido a los bajos niveles de pobreza, tienden a sufrir mayores niveles de terrorismo, aunque menores que los presentados en los municipios de alta violencia. A pesar de ello, estos municipios tienen los niveles más bajos de personas desplazadas por la violencia y, en el caso de las acciones de la guerrilla, estas tienden a decrecer. Es decir, la violencia no afecta la capacidad de gobernanza pública de los municipios de esta tipología.

La segunda tipología, alto índice de violencia y bajo índice de gobernanza pública, permite comprobar cómo el bajo índice de gobernanza pública está correlacionado con un nivel alto de pobreza. Son municipios que se encuentran en la región andina y en la costa atlántica, en los departamentos del antiguo Caldas, Antioquia, Valle, Cundinamarca, Boyacá, Nariño, los Santanderes, Bolívar, y Magdalena, muchos de ellos de clima cálido y de alta concentración en la distribución de la tierra. Pero la pobreza de sus habitantes se contradice con la riqueza que generan estas sociedades, y de paso muestra cómo cierto tipo de economías como las ganaderas tienen gobiernos con pobre gobernanza pública, y generan una alta concentración de la riqueza y bajos niveles de bienestar para sus habitantes. Otro tanto sucede con algunos de estos municipios que tienen economías mineras.

Pero además es propio de esta tipología el alto índice de violencia. Como se señaló, esta violencia no afecta la gobernanza pública de los municipios de esta tipología. Es una violencia que tiene que ver con los conflictos intensos distributivos entre los agentes violentos y los ciudadanos. A la vez que tienen un bajo índice de gobernanza, son sociedades con entornos institucionales débiles, por la alta evasión de la tributación catastral, lo cual necesariamente contribuye al alto índice de violencia. Es por ello que presentan la mayor incidencia de personas desplazadas, mayor aún que las asoladas por las acciones de la guerrilla. Su ubicación estratégica puede ser otra de las razones de la violencia. Alta violencia y bajo índice de gobernanza explican, en parte, los altos niveles de pobreza generalizada. Estos resultados son consistentes con la relación inversa que las variables pobreza y violencia presentan con variables asociadas a la presencia del Estado.

La tercera tipología, los municipios con alto índice de violencia y alto índice de gobernanza pública, señala cómo la buena gobernanza pública se puede dar aún en condiciones de intensa violencia; dos características opuestas si se piensa en las condiciones adecuadas para la implementación de una política pública. Son municipios que se encuentran en la región andina y de manera predominante en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander, Huila, Valle y en menor proporción en Risaralda

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

y Cauca. Se caracterizan por tener economías sobresalientes (agricultura, turismo, explotación industrial), lo cual los ha convertido en objetivo de la violencia y en escenario de los niveles agudos de la coerción armada.

En este caso la buena gobernanza pública va acompañada de la riqueza, y ésta es la característica predominante que agrupa este conjunto de municipios. La riqueza medida en términos del PIB del municipio, reflejada en su alto nivel de actividades económicas y su ubicación estratégica, como en el caso Oriente de Antioquia, seguramente representan la causa de la presencia de altos índices de violencia.

Por otro lado, son municipios que en cuanto a la pobreza y a las otras características de la violencia mencionadas, tienen características similares a las que se encontraron dentro del grupo de municipios de alto índice de gobernanza pública. Es decir, al clasificar estos municipios predomina el parámetro de gobernanza sobre el de violencia. Es por eso que tiende a presentar menores porcentajes, dentro del conjunto de municipios estudiados, de incidencia de población con necesidades básicas insatisfechas.

La cuarta tipología, municipios con bajo índice de violencia y de gobernanza pública, agrupa los municipios con la estructura de atraso más aguda entre los municipios estudiados. Se encuentran en la región andina y en la costa atlántica, y de manera predominante en los departamentos de Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, los Santanderes, Cauca, Huila, Nariño, Córdoba, Bolívar, y Guajira.

A diferencia de los municipios de la tercera tipología, los bajos niveles de violencia, como en la costa atlántica, en general se deben a que las autodefensas se hallan en su etapa de consolidación, por lo que la violencia tiende a ser de carácter más selectivo. Sin embargo, los municipios de Córdoba, por ejemplo, se dedican a la explotación ganadera y son ricos en actividad económica pero su contribución a las finanzas municipales es limitada debido a la evasión de impuestos, en especial el predial. En la región andina los bajos índices de violencia se deben a que son economías de minifundio, especializadas en la producción de alimentos básicos y poco penetradas por la producción de cultivos ilícitos. O que pertenecen a municipios con predominio de población indígena, algunos de ellos sin presencia de cultivos ilícitos.

Como característica general, la pobre gobernanza pública y la estructura de atraso tienen que ver con la estructura del orden social que los caracteriza, y la forma de organización de la vida política en la que predominan las formas clientelistas. De esta forma, aunque la baja intensidad de la violencia pudiera favorecer una mejor administración de sus gobiernos,

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

definitivamente las características de su estructura de atraso, en últimas, pesan más a la hora de su desempeño como gobiernos locales.

Es por esta razón que en relación con los niveles de pobreza de la población, este tipo de municipios tiende a presentar niveles altos de pobreza generalizada. Es además un resultado consistente con la relación inversa de esta variable con otras relacionadas con la presencia del Estado, y consistente con el tipo de resultados hallados en el conjunto de regresiones.

RECOMENDACIONES

Resulta complejo –si no inviable– ampliar el marco conceptual de una política pública orientada hacia el subsidio al consumo de bienes meritorios, para convertirla en estrategia de superación a la pobreza, lo que en otras palabras significa el diseño y la implementación de reformas estructurales.

Las razones son diversas. En primer lugar, porque la política pública de subsidio al consumo de bienes meritorios del Programa de Familias en Acción, está orientada fundamentalmente al “alivio” de la pobreza de los grupos pobres entre los pobres. En segundo lugar, porque “superar” la pobreza implica conocer de antemano los arreglos institucionales que dan forma a la estructura de desigualdad en la sociedad colombiana, la que toma muy diversas formas, alrededor de temas fundamentales como el poder, la riqueza, la salud, la nutrición, la deferencia, el privilegio, la seguridad, y otros elementos críticos de la desigualdad. En tercer lugar, porque no basta con conocer esas limitantes estructurales. Decidirse a cambiarlas implica un compromiso político de la sociedad colombiana que aún no existe. En cuarto lugar, porque la violencia y los bajos niveles de gobernanza pública hacen extremadamente difícil llevar a cabo estas reformas.

El Programa de Familias en Acción, por la limitada dimensión en el cubrimiento de los diversos grupos de pobres y por la magnitud de los subsidios entregados, no maximiza en esa población el consumo de ciertos bienes deseables –bienes meritorios– como la educación y la salud, en los que los beneficios sociales exceden los beneficios privados. No necesariamente se maximiza el consumo de los bienes meritorios, sino que se busca subsidiar a quienes sólo tienen un muy limitado consumo de estos bienes –los pobres de los pobres–; por lo que las distorsiones creadas con este tipo de programas no deberían ser significativas.

Por ejemplo, “superar” la pobreza en las sociedades campesinas, implica comprender la lógica de la pobreza en estas sociedades. Ello conduce a subsidiar los ingresos del campesino especialmente en épocas de precios bajos. Como bien se sabe, la lógica de la producción campesina es

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

diferente a la lógica de la producción capitalista. El campesino continuará como productor a pesar de las pérdidas, las cuales compensará con la renuncia a su jornal o aún con la reducción drástica del consumo familiar; de allí las hambrunas silenciosas a las que la sociedad campesina suele ser sometida periódicamente. ¿Cuál es la alternativa? Los subsidios a la agricultura, a la manera de la Comunidad Europea o los Estados Unidos.

Por otro lado, el Estado colombiano sólo se ha comprometido con la opción de ejecutar una política pública de subsidio al consumo de bienes meritorios, una política de redes de seguridad. Pero además debe ser consciente de los alcances y limitaciones de esta política. El Estado no se ha comprometido con cambios significativos en las estructuras institucionales de la política, la propiedad de la tierra, los accesos a privilegios, la salud, el poder y la riqueza. El Programa de Familias en Acción debe adoptar un real pragmatismo en términos de las posibilidades reales de acción del Estado y del Programa.

Sin embargo, las referencias a los bienes meritorios producen efectos sobre el diseño y la incidencia de las políticas públicas. Y es aquí en donde el Programa de Familias en Acción tiene enormes posibilidades de incidir en los arreglos institucionales que determinan la gobernanza pública de los gobiernos locales y en las instituciones políticas que abran nuevos espacios a la participación de las comunidades en el desarrollo de las políticas públicas.

Para ello el Programa deberá tener en cuenta: 1) la diversidad presentada de la gobernanza pública entre los municipios del Programa; y 2) la interpretación de los bienes meritorios según Musgrave, quien va más allá de la simple caracterización económica del bien, e insiste en vincular el individuo con el resto de la sociedad.

LA GOBERNANZA PÚBLICA

En relación con la diversidad de la gobernanza pública, la intervención del Programa de Familias en Acción se tendrá que diferenciar, si bien no en pro del mejoramiento directo de dicha gobernanza como se ha entendido en esta investigación, sí en el control social de los resultados de la misma, en particular en los aspectos que tienen que ver con el manejo local del Programa.

Ese control social se puede ejercer a través del mecanismo de rendición de cuentas, o por medio de la creación de instituciones que permitan la transparencia. Sin embargo, es necesario advertir que la construcción de gobiernos locales democráticos que rindan cuentas es muy difícil. Para iniciar la construcción de un mecanismo de una buena

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

gobernanza pública se puede optar por la cuantificación en términos de resultados de la actividad local del Programa de Familias en Acción. Ello requiere instituciones de control más eficientes, y una sociedad civil activa.

Los mecanismos sugeridos son los siguientes: 1) además del incentivo selectivo del subsidio, crear un esquema de incentivos para la participación democrática de las madres titulares y de las madres líderes en la toma de decisiones sobre el Programa de Familias en Acción a nivel local; 2) introducir un esquema de rendición de cuentas de las autoridades locales del Programa de Familias en Acción; 3) crear mecanismos para prevenir los problemas de principal-agente en la administración local del Programa; y 4) reducir los costos de transacción en el manejo del Programa y prevención de prácticas clientelistas.

Así, en las regiones y municipios caracterizados en las tipologías 1, de alto índice de gobernanza y bajo índice de violencia, y 3, de alto índice de violencia y alto índice de gobernanza, la UCR (Unidad Coordinadora Regional) y los enlaces municipales de Familias en Acción, deberían tener mayores responsabilidades y autonomía en la creación de las instituciones de control, y comprometer la mayor capacidad de gobernanza pública de los gobiernos locales. Cabría esperar que en las áreas que cubren estas tipologías, se encuentren menos obstáculos a la creación de instituciones que fomenten una cultura cívica. Lo contrario debe ocurrir con las tipologías 2, de alto índice de violencia y bajo índice de gobernanza, y 4, de bajo índice de gobernanza y bajo índice de violencia. A las UCR así como a los enlaces, se les debería dar más asistencia para que se desarrolle dentro de la comunidad una mayor capacidad de control social del Programa.

LA PARTICIPACIÓN

La opción de la participación representa un proceso de *empoderamiento*, es decir, superar las barreras culturales, sociales y políticas que siempre han existido entre los grupos de pobres y los que detentan el poder. Ello conlleva muchas complejidades. De allí que el estímulo a la participación dentro del Programa de Familias en Acción se debe diferenciar.

Es necesario que se consoliden las instituciones políticas del Programa de Familias en Acción. Sin éstas y sin el compromiso de las comunidades no hay política social posible. Sin participación, estas políticas se tornan terriblemente débiles en las sociedades, más en condiciones de conflicto intenso y de debilidad del entorno institucional.

Pero se debe considerar que a menudo es a nivel local en donde se presentan los fallos institucionales que dan al traste con las políticas públicas

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

y su focalización hacia los grupos más necesitados de la sociedad. No existen instituciones locales de control y la burocracia del gobierno central es muy distante.

Los mecanismos sugeridos son los siguientes: 1) la Asamblea de Madres Titulares y 2) los Comités de Madres Líderes. Los dos pertenecen al Programa de Familias en Acción. Representan, aún en las condiciones más agudas de violencia, formas de construir instituciones políticas necesarias para hacer viable esta forma de “elección social” indispensable en el éxito del Programa.

También se hace indispensable la participación del alcalde, el Concejo, y las Secretarías de Salud y Educación, en los municipios en donde opera el Programa de Familias en Acción. De hecho representan las instituciones políticas del gobierno local necesarias para la provisión eficiente de bienes públicos; provisión en el sentido del proceso político por el cual tales bienes del Programa están disponibles para las familias beneficiarias, no su producción pública.

La diferenciación significa que la participación en las regiones y los municipios descritos por las tipologías 2 y 3 –de alto índice de violencia y bajo índice de gobernanza, y de alto índice de violencia y de gobernanza pública– necesariamente debe ser cualificada. La primera de ellas está compuesta de municipios ricos y atrasados en sus entornos institucionales, y la segunda son municipios ricos con tradición de buena gobernanza pública, es decir, buena administración de recursos y de prestación de servicios. De manera que estimular la participación en las regiones que cubren la primera de las tipologías no es tarea fácil. Ni es posible que los administradores del Programa a nivel local puedan estimular con mucha libertad la participación de las madres. No es este el caso de las regiones de las tipologías 1 y 3. Y definitivamente en los municipios de la tipología 4 el esfuerzo de los administradores del Programa debe ser más amplio por ser la región más atrasada.

Además, para que la participación sea realmente efectiva se debe tener en cuenta que: 1) la participación requiere *tiempo, dinero y cualidades cívicas*. La administración del Programa de Familias en Acción debe ser consciente del impacto del primero en la vida de las madres, debe aportar los recursos para el segundo, y pensar en construir a muy largo plazo el tercero; 2) la creación de la estructura de incentivos para la participación de las madres titulares y las madres líderes; 3) la consolidación de las instituciones políticas que el Programa ha creado para la participación de las madres y 4) la definición más clara de la “voz” como incentivo para su participación.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

ESTRUCTURA DE INCENTIVOS

Hacer que las políticas públicas sociales funcionen y que su focalización sea adecuada depende no sólo de los rasgos institucionales del Estado sino del diseño de un *esquema de incentivos* para todos los participantes. En el Programa de Familias en Acción, ello incluye no sólo a las madres, sino también a los administradores locales del programa, y a los agentes políticos locales como el alcalde.

Sin embargo, hacer que los individuos participen y expresen su interés es una tarea difícil en programas de bienes meritorios. Dar beneficios muy por debajo de su costo de mercado hace que este tipo de programas sea poco exitoso en la generación de *stakeholders* –partes interesadas. Aunque, el hecho de prevenir que estas políticas se reviertan puede constituir un buen incentivo para la participación. Además, la tarea de crear interés entre los más pobres es más compleja, pues su pobreza tiende a ser más estructural, y su habilidad para responder a los incentivos puede estar restringida por sus condiciones de pobreza extrema. O como ya se señaló, puede primar el interés instrumental de las madres de recibir el subsidio, y abstenerse de ampliar su participación en otras actividades del Programa. De allí la necesidad de diferenciar el esquema de incentivos para la participación de las madres: 1) participación de las madres en la toma de decisiones; 2) definir la capacidad de decisión de las asambleas de madres titulares; 3) participación de las madres en el Comité administrativo del Programa/Rendición de cuentas; 4) creación de “voz”; posibilidad de que las madres puedan disciplinar a los administradores del Programa; 5) creación de *Stakeholders*, creación de intereses claros entre las madres y 6) estrategia municipal de comunicación activa.

De nuevo es necesario diferenciar regionalmente esta estructura de incentivos. En este sentido, la tradición de mayor participación cívica de las sociedades campesinas cafeteras de la tipología 1 –municipios con bajo índice de violencia y alto índice de gobernanza pública–, o el desarrollo material de las sociedades de la tipología 3 –alto índice de gobernanza pública y de violencia–, seguramente facilitará el desarrollo de esta estructura de incentivos. Ello contrasta con la limitada cultura cívica y la mayor pobreza de las sociedades agrarias atrasadas de la tipología 2 –alta violencia y bajo índice de gobernanza pública–, así como entre las sociedades campesinas pobres de la tipología 4 –bajo índice de gobernanza pública y bajo índice de violencia. No sólo son más pobres estructuralmente, lo que dificulta las posibilidades de participación, sino que ello exige una metodología más elaborada de la estructura de incentivos.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

La utilización del sector público como instrumento para atender las preocupaciones de los gobiernos locales, constituye en sí mismo un capital social vital; de la misma manera que lo constituye la UCN (Unidad Coordinadora Nacional) a nivel nacional. Por ello preguntarse si esta actividad particular se debe llevar a cabo en el contexto de una estructura privada o de una estructura pública de gobernanza, pierde relevancia, pues sólo el Estado está en disponibilidad de hacer tal esfuerzo en la construcción de dicho capital social.

¿Cómo diseñar los incentivos para que el alcalde se comprometa con la construcción del Programa a nivel local? Es indudable que los alcaldes de los municipios no pueden llevar a cabo este tipo de políticas públicas si no están avalados por el gobierno nacional. La falta de participación vigorosa de los alcaldes se convierte, a la larga, en una debilidad del Programa de Familias en Acción. El esquema de incentivos para la participación del alcalde debe incluir: 1) incentivos políticos, 2) incentivos económicos, 3) toma de decisiones y 4) construcción de instituciones.

“VOZ”

La “voz” es un acto político; un concepto que comprende desde una queja hasta protestas violentas y organizadas. Es también un arte que se desarrolla con el tiempo y depende, en buena medida, del poder de negociación de los actores particulares (Graham, 1998).

La construcción de la “voz” o del capital social en el Programa de Familias en Acción se convierte en un incentivo poderoso de participación de las madres en los diversos escenarios mencionados, en especial en la demanda de rendición de cuentas. No se puede desconocer que es raro encontrar mecanismos de *feed back* entre el Estado y los ciudadanos en la ejecución de las políticas públicas.

Por esto, la construcción del entorno institucional adecuado para el desarrollo de la “voz” plantea retos difíciles. “Voz” significa superar los obstáculos de la acción colectiva. Significa costos de transacción (costo de oportunidad del tiempo) o barreras culturales a la participación. Este es el caso de los obstáculos que frecuentemente enfrentan las madres, en ciertos entornos culturales, para participar en actividades diferentes a la recolección del subsidio. La “voz” es un incentivo a la participación. Las posibilidades de las madres de ejercer la “voz” son muy diversas y por ende se deben diseñar estrategias teniendo en cuenta la tipología de municipios presentada.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto; Ozler, Sule; Roubini, Nouriel y Swagel, Phillip. 1996. "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth* 1. pp. 189-211.
- Bardhan, Pranab. 2001. "Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres", *Instituciones y Desarrollo* 10, Octubre.
- Bejarano, J. A., AA. VV. 1997. *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Fonade.
- Bernal, Fernando. 1997. *Colombia: descentralización rural, desempeño del gobierno local y sus Determinantes*, IICA, Bogotá.
- Brunetti, Aymo; Kisunko, Gregory y Weder, Beatrice. 1998. "Credibility of Rules and Economic Growth", *World Development Report*, Washington D. C.
- Buchanan, James y Musgrave, Richard. 1999. *Public Finance and Public Choice*, Cambridge, MIT Press.
- Cuellar, María Mercedes. 2000. *Colombia: un proyecto inconcluso. Valores, instituciones y capital social*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- De Mesquita, Bruce B. y Root, Hilton. 2002. "The Political Roots of Poverty", *The National Interest* 68.
- De Sebastián, Luis. 1997. "La participación como mecanismo contractual en las políticas sociales", *Documentos de Trabajo* 1-5, Washington, INDES, BID.
- Dethier, J. J. 1999. "Public Governance and Economic Performance. A Survey", *ZEF-Discussion Papers on development Policy* 5, Bonn, ZEF.
- Easterly, William. 2002. "Inequality does Cause Underdevelopment: New Evidence", *Working Paper* 1, Center for Global Development.
- Easterly, William y Levine, Rose. 2002. "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development", *Working Paper* 15, Center for Global Development.
- Echandía, Camilo. 1999. "Expansión territorial de las guerrillas Colombianas: geografía, economía y violencia", Deas, Malcom y Llorente, María Victoria, editores, *Reconocer la Guerra para Reconstruir la Paz*, Bogotá.
- Elmikawy, Noha; Handusa, Heba y Köhling, Wolfgang. 2001. *Public Governance and Role of Government*, ZEF, University of Bonn.
- Elster, Jon. 1996. *Tuercas y Tornillos*, Gedisa.
- Gaitán, Fernando. 2001. "Multicausalidad, impunidad y violencia: una visión alternativa", *Revista de Economía Institucional* 5, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- George, Susan. 1999. *A Short History of Neo-liberalism. Twenty Years of Elite Economics and Emerging Opportunities for Structural Change*, Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World, Bangkok.
- Graham, Carol. 1998. *Private Markets for Public Goods*, Brookings Institution Press.
- Hobbes, Thomas. 1946. *Leviathan*, Oakshott, Michael, editor, Oxford, Basil Blackwell.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Art y Zoido-Lobaton, Pablo. 2000. *Aggregating Governance Indicators*, World Bank
- Knack, Stephen y Keefer, Philip. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics* 7, 3.
- La Porta, Rafael; De Silanes, Florencio L.; Shleifer, Andrei y Vishny, Robert. 1998. "The Quality of Government", *NBER Working Paper* 6727, septiembre.

GOBERNANZA PÚBLICA, VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE ALIVIO A LA
POBREZA. LA AMPLIACIÓN DEL MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA
FAMILIAS EN ACCIÓN
Fernando Bernal Castillo

- Martínez Nogueira, Roberto. 2001. *Estado, Sociedad Civil y Gestión Pública*, IIG.
- Mauro, Paulo. 1995. "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics* 110, 3, pp. 81-712.
- Milhaupt, Curtis J. y West, Mark D. 2001. "El lado oscuro del orden privado: análisis institucional y empírico del crimen organizado", *Revista Administración y Desarrollo*, Bogotá, ESAP.
- Montenegro, Armando y Posada, Carlos E. 1994. "Criminalidad en Colombia", *Borradores Semanales de Economía*, Bogotá, Banco de la República.
- Montenegro, Armando y Posada, Carlos E. 2001. *La violencia en Colombia*, Bogotá.
- Musgrave, Richard. 1999. "The Nature of the Fiscal State: The Roots of my Thinking", Buchanan, James E. y Musgrave, Richard. 1999. *Public Finance and Public Choice. Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press.
- Palacios, Marco. 2001. "Una radiografía de Colombia", *Letras Libres*, México, agosto.
- Pécaut, Daniel. 2001. *Guerra contra la Sociedad*, Madrid, Editorial Espasa.
- PNR. 1988. *Plan Nacional de Rehabilitación: Una Estrategia de Desarrollo Social y Regional para la Reconciliación: 1986-1990*, Bogotá, Presidencia de la República, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación.
- Polanyi, K. 1992. *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Posada, Eduardo. 2001. *¿Guerra Civil?*, Libros de Cambio, Alfaomega.
- Rubio, Mauricio. 1996. "Homicidios, Justicia, Mafia y Capital Social. Otro ensayo sobre la violencia Colombiana", *Documento CEDE*, Bogotá, Universidad de los Andes.
- Sánchez Torres, Fabio y Núñez, Jairo. 2001. *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento*, Bogotá, mimeo.
- Schwartz, Thomas. 1999. "James M Buchanan's Contribution to Public Economics, Political Philosophy, and Political Science", Alt, James E, *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, New York, Russel Sage Foundation.
- Shleifer, Andrei. 1998. "State vs private Ownership", *Journal of Economic Perspectives* 12, pp. 133-150.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 1996. "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review* 90, 2.
- Uricoechea, Fernando. 2000. *¿Cual Guerra Civil ?*, *El Tiempo*, octubre.