

## De cómo los lugares con contextos dominados por la desigualdad vuelven ineficaces las labores de las instituciones del Estado\*

About places dominated by inequality and how they cause State institutions to become inefficient

*Sobre como os lugares com contextos dominados pela desigualdade tornam ineficaz o trabalho das instituições do Estado*

**Andrea Lisette Aparicio Castro\*\***

**José Manuel Moreno Castro\*\*\***

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

Cómo citar este artículo: Aparicio, A.L. y Moreno, J.M. (2015). De cómo los lugares con contextos dominados por la desigualdad vuelven ineficaces las labores de las instituciones del Estado. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(2), pp. 39-65.

Este trabajo se encuentra bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0.

### Artículo de investigación e innovación

Recibido: 4 de junio del 2015. Aprobado: 25 de agosto del 2015.

- \* Artículo resultado del trabajo de la investigación conjunta entre miembros del Grupo de Estudios Urbanos y Regionales del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia y del Semillero de Investigación Vulnerabilidades Locales, Riesgos Globales de la misma institución.
- \*\* Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Investigadora e integrante del Grupo de investigación en Estudios Urbanos y Regionales del IEU de la Universidad Nacional de Colombia.  
Correo electrónico: alaparicioc@gmail.com
- \*\*\* Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante Semillero de Investigación Vulnerabilidades Locales, Riesgos Globales de la misma institución.  
Correo electrónico: josmmorenoc@unal.edu.co

## Resumen

Según algunos indicadores de gobernanza mundial, Colombia está clasificada por debajo de países no solo de Norteamérica, sino también de América Latina. El presente artículo estudia las instituciones gubernamentales, específicamente en relación con la desigualdad. Su objetivo principal es determinar la correspondencia entre la eficacia de las instituciones —entendida como el cumplimiento de los mínimos de actividades que debe efectuar un Estado, entre ellas la distribución de la riqueza y la orientación hacia la distribución de las capacidades (igualdad)— y las zonas más desiguales —que en este marco de análisis se definen como los territorios con mayores discrepancias económicas, sociales y culturales entre las personas—. La investigación se articula en tres etapas, a lo largo de las cuales se evidencia que en algunos municipios de Colombia existe una relación, no precisamente inversa, entre los territorios que tienen presencia de instituciones estatales y aquellos con mayores desigualdades. Se utilizaron indicadores de instituciones nacionales e internacionales, como la tasa de eficacia de la justicia, la razón entre la presencia de jueces y el territorio, el índice de desempeño fiscal, el índice de vulnerabilidad por presencia institucional, la tasa de informalidad en la tenencia de la tierra, el índice multidimensional de pobreza y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Los resultados indican que las instituciones en Colombia tienen poco o ningún efecto en la distribución de la riqueza. Dados los índices anteriormente mencionados, se seleccionaron siete regiones para el desarrollo del estudio: 1) los municipios de Santander, 2) los municipios de frontera entre Arauca y Casanare, 3) los municipios localizados entre Cundinamarca y Huila, 4) los municipios del departamento del Cesar, 5) los municipios situados entre Norte de Santander y Boyacá, 6) los municipios del Caquetá y 7) aquellos que están ubicados en el occidente del Casanare.

Palabras clave: capacidades, desigualdad, Estado, inequidad, institucionalidad, justicia.

### Abstract

According to some worldwide government indicators, Colombia is classified as being below countries not only in North America but also in Latin America. The current article studies government institutions, specifically in terms of inequality. Its main objective is to determine the relationship between the efficacy of institutions—understood as complying with the minimum number of activities that should effect a State, among those the distribution of wealth and the orientation toward the distribution of capabilities (equality)—and the most unequal zones—which in this framework of analysis are defined as the territories with the most economic, social, and cultural discrepancies among their inhabitants. The research is divided into three phases, through which is evidenced that in some Colombian villages a relationship exists, not precisely inverse, between the territories that experience the presence of State institutions and those with the most inequalities. Indicators from national and international institutions were used such as the rate of efficiency of justice, the reasoning behind the presence of judges and the territory, the index of fiscal performance, the index of vulnerability due to institutional presence, the rate of informality in property holdings, the multidimensional index of poverty and the index of Unfulfilled Basic Necessities (NBI). The results indicate that the institutions in Colombia have little or no effect on the distribution of wealth. Taking into account the aforementioned indexes, seven regions were selected for the development of the study: 1) the villages of Santander, 2) the border towns between Arauca and Casanare, 3) the towns located between Cundinamarca and Huila, 4) the towns of the department of Cesar, 5) the towns located between North Santander and Boyacá, 6) the towns of Caquetá, and 7) those located in the west of Casanare.

Key words: capacities, inequality, State, inequity, institutionality, justice.

### Resumo

Segundo alguns indicadores de governança mundial, a Colômbia está classificada abaixo de países não somente da América do Norte, como também da América Latina. Este artigo estuda as instituições governamentais, especificamente a respeito da desigualdade. Seu objetivo principal é determinar a correspondência entre a eficácia das instituições —entendida como o cumprimento dos mínimos de atividades que um Estado deve efetuar, entre elas a distribuição da riqueza e da orientação à distribuição das capacidades (igualdade)— e as áreas desiguais —que, nesse âmbito de análise, são definidas como os territórios com maiores discrepâncias econômicas, sociais e culturais entre as pessoas—. Esta pesquisa se articula em três etapas, ao longo das quais se evidencia que, em alguns municípios da Colômbia, existe uma relação, não precisamente inversa, entre os territórios que têm presença de instituições estatais e aqueles com maiores desigualdades. Utilizaram-se indicadores de instituições nacionais e internacionais, como a taxa de eficácia da justiça, a razão entre a presença de juízes e o território, o índice de desempenho fiscal, o índice de vulnerabilidade por presença institucional, a taxa de informalidade na posse da terra, o índice multidimensional de pobreza e o índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas. Os resultados indicam que as instituições na Colômbia têm pouco ou nenhum efeito na distribuição da riqueza. Tendo em vista esses índices, selecionaram-se sete regiões para o desenvolvimento do estudo: 1) os municípios de Santander, 2) os municípios da fronteira entre Arauca e Casanare, 3) os municípios localizados entre Cundinamarca e Huila, 4) os municípios do estado do Cesar, 5) os municípios localizados entre o Norte de Santander e Boyacá, 6) os municípios de Caquetá e 7) aqueles que estão no oeste do Casanare.

Palavras-chave: capacidades, desigualdade, Estado, iniquidade, institucionalidade, justiça.

## Introducción

Uno de los instrumentos que usa el Banco Mundial para medir la estabilidad institucional de un país es el barómetro de gobernanza. Dentro de este, existe un indicador de efectividad gubernamental, en el cual Colombia resulta con una calificación por debajo del promedio (una tasa de efectividad del 56 %), no solo de los países norteamericanos o de Europa y Asia Central, quienes tienen respectivamente una tasa de efectividad del 89 % y del 68 %, sino también debajo de la media de los Estados de América Latina y el Caribe (58 %) (véase la figura 1). Dentro de la medición de efectividad gubernamental, uno de los aspectos que se evalúa es la calidad de la prestación de servicios públicos, entre los que se encuentra la justicia, elemento que se considera debería ser la primera virtud de cualquier institución estatal (Rawls, 2007, p. 17). Al respecto, Mauricio García, Rafael Espinosa y Felipe Jiménez (2013) realizaron una medición del desempeño de la justicia local en Colombia, en la cual se evidenciaron elevadas discrepancias entre regiones (véase la figura 3)<sup>1</sup>.

Dichas discrepancias, al parecer, también coinciden con las regiones definidas como las más desiguales en el país, no solo por tener los habitantes con el menor ingreso, sino también por tener altas concentraciones de riqueza y tierras; todo ello, contando incluso con la presencia de instituciones estatales. Para comprobar dicha hipótesis, el presente artículo tiene como objetivo determinar si, en lugares con una alta desigualdad, la mera presencia de instituciones estatales, en especial las de justicia, subsanan o profundizan las desigualdades existentes en cada uno de los territorios<sup>2</sup>. Para cumplir con dicho propósito, se busca demostrar que no es suficiente una institucionalidad eficaz para que una sociedad pueda lograr la igualdad y la equidad, sino que las instituciones necesitan criterios, parámetros y principios precisos y concretos que evoquen la consecución explícita de la reducción de la desigualdad.

Se analiza específicamente la desigualdad de justicia, en cuanto que, como lo señalan Centeno (2014) y García y Espinosa (2011), el hecho de que haya una presencia efectiva de las instituciones encargadas de este ámbito es un buen indicio de que la presencia del Estado no solo se encuentra en cada uno de los territorios, sino también que es eficaz en el cumplimiento de sus actividades mínimas, específicamente, la de distribución (Tilly, 1992, p. 150),

1. El indicador de eficacia de la justicia mide “la capacidad del sistema judicial para alcanzar los objetivos esperados. [El indicador] [...] se limita a la eficacia del sistema penal por dos razones: primero, porque la eficacia de la justicia penal (a diferencia de la justicia civil o de la justicia laboral) es un buen indicador de la capacidad del Estado para imponerse frente a otros actores sociales que compiten por el monopolio del uso de la fuerza. Segundo, porque el sistema penal es el único sistema procesal en Colombia que ofrece un mínimo de información confiable sobre su gestión” (García, Espinosa y Jiménez, 2013, p. 15).
2. Entonces, detrás de esta hipótesis también se está debatiendo la idea de mirar a las instituciones como algo abstracto y no como un ente construido por la misma sociedad, que está marcada por las desigualdades características de la población.

lo cual garantizaría un contexto de igualdad. Por tal razón, en el presente documento no se habla de desigualdad en su significado más amplio, sino en términos de desigualdad en la justicia y, como ejemplo específico, se aborda la resolución de los conflictos en cuanto a la propiedad de la tierra.

Luego de establecer lo anterior, se debe mencionar que la hipótesis planteada surgió de la revisión de algunas investigaciones teóricas y aplicadas sobre la desigualdad en la justicia. Entre las primeras, se encuentran las investigaciones realizadas por John Rawls (1986 y 2007), Amartya Sen (2010), Martha Nussbaum (2006), Dworkin (1992) y Thomas Pogge (2009), quienes, desde una óptica liberal igualitarista, establecen los elementos que deben constituir a la justicia. De igual forma, dentro de este grupo se consideran los estudios de Acemoglu y Robinson (2013), Nail Ferguson (2001) y Van Creveld (1999), quienes enuncian que las desigualdades son consecuencia de la debilidad de las instituciones políticas. Finalmente, también se tienen en cuenta los estudios de Charles Tilly (1992 y 2007) y Miguel Ángel Centeno (2014), quienes establecen que cualquier tipo de desigualdad responde a la incapacidad del Estado para controlar sus propias instituciones.

Por su parte, entre las investigaciones aplicadas se incluyen las reflexiones hechas por Kalmanovitz (2002), García, Espinosa y Jiménez (2013), Glaeser (2011) y Manuel Hercé (2013), quienes muestran la relación entre desigualdad en justicia y algunos temas específicos, como la economía, el narcotráfico y las áreas urbanas. Otro grupo de autores que se revisaron fueron González (2002 y 2003), Vargas, Vásquez y Restrepo. (2011), Pécaut (2013) y Gutiérrez (2011), autores que establecen diferencias regionales basadas en los problemas institucionales que tiene Colombia, entre ellos se incluye el aspecto de la justicia.

Finalmente, se revisó la investigación de Andrea Lampis y Laura Kiku (2012), en la que se establece que las desigualdades en las regiones y sus diferencias entre sí son producto, entre otros aspectos, de los cambios institucionales acaecidos, principalmente, por la descentralización en Colombia, lo cual ha conducido al aprovechamiento inequitativo de los beneficios de la economía local, al no poder hacer valer los derechos de todas las personas residentes en el territorio colombiano.

Ahora bien, para dar cumplimiento al objetivo planteado, el presente documento se divide en cinco partes. En la primera, se expone el marco teórico en el cual se basa la investigación. En la segunda, se señala el proceso y los métodos de estudio utilizados, lo cual permite hablar de sus alcances y limitaciones. En la tercera parte, se presentan los resultados del análisis de la relación existente entre la desigualdad en justicia y las instituciones estatales en el territorio colombiano. En la cuarta parte, se desarrolla la discusión entre lo hallado y los presupuestos de algunos autores. Por último, se exponen las conclusiones del artículo, condensando los elementos de la investigación.

### La desigualdad en la justicia como hecho y capacidad institucional

[45]

En el presente artículo se habla de igualdad y equidad en la justicia, haciendo referencia a la concepción de esta hecha por Rawls, que concibe, esencialmente, la eliminación de las distinciones arbitrarias y el establecimiento de un apropiado equilibrio entre las pretensiones rivales (Rawls, 1986, p. 19)<sup>3</sup>. A partir de esta definición, se puede decir, entonces, que la desigualdad no se manifiesta en el proceso de obtención de justicia, sino que se da en las condiciones del contexto o en el ambiente (por así decirlo) en el cual se manifiesta la labor misma de este ámbito. Es de esta manera que la desigualdad ya se encuentra implícita en las mismas relaciones sociales en las que se desarrollan las acciones de justicia, que se caracterizan por tener una condición de asimetría (evidenciadas en aspectos materiales, sociales y culturales) y que, a su vez, en términos de Rawls, deforman el mutuo reconocimiento de principios entre personas, produciendo la imposición de un individuo sobre el otro, a pesar de la existencia de una mutua aceptación en que se funda una práctica en justicia<sup>4</sup> (Rawls, 1986, p. 39). Es por ello que se puede decir que las instituciones se ven afectadas por la desigualdad en el contexto, y no solo son una idea abstracta del Estado.

De acuerdo con lo anterior, se considera que las instituciones son las encargadas de garantizar un derecho igual a cada individuo, que no solo le permita tener la más amplia libertad, sino también que sea compatible con la libertad de todos<sup>5</sup>. No obstante, si las instituciones se encuentran en un contexto de desigualdad pronunciada, estas terminan no solo reconociendo las asimetrías existentes en un territorio, sino que además las adoptan, en la medida en que las organizaciones están construidas sobre el supuesto de la existencia de igualdad cultural, social y material existente entre

3. Rawls menciona: “[...] considero la justicia solo como una virtud de instituciones sociales, [...] [ya que] los principios de la justicia se conciben aquí como formulando restricciones en cuanto a la forma como las prácticas pueden definir posiciones y cargos, asignando con ello poderes y responsabilidades, derechos y deberes” (Rawls, 1986, p. 18).
4. En su obra *Justicia como equidad*, John Rawls define las prácticas en justicia como “[...] la primera virtud de las instituciones sociales, [dada por el hecho de que] cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que ni siquiera el bienestar de la sociedad en conjunto puede atropellar” (1986, p. 17), por la cual cada institución debe propender, sin estar sujeta a ningún interés particular. En términos de Dworkin “[...] el gobierno debe tratar a todos sus ciudadanos como iguales en el siguiente sentido: las decisiones y acuerdos políticos deben mostrar igual preocupación por el destino de todos” (1992, p. 268).
5. En palabras de Dworkin “El gobierno toma decisiones en lo concerniente a la producción, distribución y posesión de bienes y el uso que las personas tienen derecho a hacer de sus bienes. Estas decisiones constituyen un esquema de propiedad, y la responsabilidad del gobierno de tratar a las personas como iguales en todas sus decisiones, dirige el esquema de propiedad que crea y hace cumplir” (1991, p. 211). De ahí surge el problema sobre la actitud permisiva que asumen las instituciones.

los interesados. Esto hace que las principales instituciones del sistema social, indistintamente que sean estas económicas, jurídicas o sociales, en la práctica, se articulen para definir las libertades y los derechos de determinadas personas, y no de todas, con lo que afectan las perspectivas vitales de quienes no se incluyen. Como lo dice Rawls:

En este punto la idea intuitiva es que quienes han nacido dentro de un sistema social en posiciones diferentes, por ejemplo, en clases sociales diferentes, tienen diferentes perspectivas vitales, determinadas en parte por el sistema de libertades políticas y de derechos personales, y por las oportunidades económicas y sociales de que disponen esas posiciones. De este modo, la estructura básica de la sociedad favorece a ciertos individuos más que a otros, y son estas las desigualdades básicas, las que afectan al conjunto de sus perspectivas vitales. (1986, p. 61)

Al respecto, Thomas Pogge (2009) señala que son precisamente las desigualdades en la distribución de la riqueza y en las distinciones sociales las que no benefician, en un sistema más amplio, a los más desafortunados, lo cual no se manifiesta en el funcionamiento del sistema de justicia, sino en los resultados de las decisiones de esta. Según lo anterior, se puede afirmar que si bien las instituciones del Estado pueden hacer presencia y realizar su tarea efectivamente, aquellas propenderían por la desigualdad, debido a que las asimetrías en el contexto inciden en el sistema, sesgando las disposiciones finales (Pogge, 2009, p. 215).

En otras palabras, se considera que solo quienes pueden y saben aplicar los mecanismos de acceso a los servicios gubernamentales, por poseer un poder económico y cultural más amplio (por ejemplo, educación), son quienes pueden obtener ventajas sustanciales de las propias instituciones estatales. Esta argumentación remite, en términos de Pogge, a una institucionalidad negativa que perpetúa la miseria que moldea las vidas de los afectados (2009, p. 204).

Como señala Amartya Sen, el cuestionamiento está en si dejar que las mismas instituciones actúen con miras a los resultados, en la medida en que cuentan para las negociaciones y los acuerdos, o si cuestionar el estatus de los pactos y de las instituciones, una vez que los arreglos han sido elegidos, sin importar las consecuencias efectivas (2010, p. 114). Sen estableció dicho interrogante en cuanto presume que, en el caso de la justicia, esta se ha definido alrededor de la exigencia de imparcialidad y la reivindicación de la objetividad, pero sin ser estas condiciones suficientes para propender por la igualdad, entendida como el tratamiento de las personas como iguales en cierto nivel básico de lo que se considere las propias condiciones de vida individuales (Sen, 2010, pp. 324-325).

Por lo tanto, una institución o una política son igualitarias cuando impulsan las mejoras de las capacidades de todos y cada uno de los individuos. Esto lleva a lo que afirma Nussbaum acerca de que la justicia solo tiene sentido cuando hay una desigualdad moderada y no extrema y los



seres humanos son egoístas y competitivos pero capaces de controlar su conducta (2007, p. 63).

Ahora bien, en el presente artículo se aborda el tema de la *institucionalidad* como fuente de igualdad, en cuanto se asume que este aspecto es el medio a través del cual se pueden subsanar los contextos de desigualdad y, con ello, el sesgo que tienen las instituciones<sup>6</sup>. Cuando se enuncia institucionalidad, no solo se hace referencia a la existencia de organizaciones estatales bien organizadas, sino a su estabilidad, que significa, entre otras cosas, la capacidad para mantener un orden normativo previsible de las decisiones políticas, jurídicas, económicas y sociales que se inclinan a la igualdad. En relación con este tema, se encuentran las ideas de intelectuales como Neil Ferguson, quien señala que la estabilidad institucional debe estar relacionada intrínsecamente con el control político y la capacidad del gobierno de un Estado para controlar sus propias instituciones y, de esta manera, explotar sus propias potencialidades (2001, pp. 45-54).

Con relación a Colombia, están las ideas de Fernán González (2003) y Acemoglu y Robinson (2012). El primero señala que la estabilidad de las instituciones en algunas zonas del país se debe a la presencia diferenciada del Estado, que está dada por el proceso histórico de las mismas instituciones nacionales. Sin embargo, si se tiene en cuenta la propuesta de Acemoglu y Robinson, esto también respondería al tipo de instituciones (exclusivas) que existen en el país, las cuales no han podido “crear diferencias institucionales [sustanciales con respecto a las instituciones del pasado] [...] que aunque sean pequeñas se ampliarían con coyunturas críticas” (2012, p. 217), permitiendo generar mecanismos inclusivos e instituciones pluralistas que impulsarían la igualdad.

Se considera que el cambio en las instituciones solo puede generarse si el Estado tiene la capacidad de hacerlo. Entonces, se habla también en términos de *capacidad del Estado*, en cuanto se concibe que esta permite que las instituciones puedan establecer un contexto de igualdad. Según Charles Tilly, la capacidad del Estado se refiere “al grado en que los agentes gubernamentales [o instituciones estatales] controlan los recursos, las actividades y las poblaciones dentro del territorio en que ejercen el gobierno” (2007, p. 40). En otras palabras, que dentro de las actividades mínimas de un Estado<sup>7</sup>, entre las que se encuentran el arbitraje y la distribución, este

6. Según Acemoglu y Robinson, “la razón por la que persisten estas instituciones [...] siempre está relacionada con el círculo vicioso, y las implicaciones de estas instituciones en términos de empobrecimiento de sus ciudadanos son similares, aunque su intensidad difiera” (2013, p. 465).

7. Según Charles Tilly, las actividades mínimas de un Estado son: “construir el Estado; atacar y vigilar a rivales y contrarios dentro del territorio reclamado por el Estado; hacer la guerra: atacar a los rivales fuera del territorio ya exigido por el Estado; protección: atacar y vigilar a los enemigos de los principales aliados del gobernante, tanto fuera como dentro del territorio reclamado por el Estado; extracción: extraer de la población subordinada los medios para construir el Estado, hacer la guerra y proteger; arbitraje: dirimir con autoridad las disputas

debe contemplar la regulación de sus propias instituciones, para producir una óptima respuesta estatal a “las demandas populares de corrección de desequilibrios y de posibles escaseces locales” (Tilly, 1992, p. 151)<sup>8</sup>.

### Proceso de investigación

La perspectiva de la investigación es cualitativa, específicamente descriptiva y correlacional. Lo anterior significa que consiste en “describir los hechos sociales que son observables” (Ruiz, 2012, p. 23), buscando 1) expresar la calidad, clase o condición del objeto de estudio (Descriptive, 2014); y 2) propender por establecer las relaciones entre variables.

Como técnica de recolección de datos se utilizó la observación no participante, que no implica la interacción con las comunidades estudiadas, sino el análisis detallado y amplio de los datos que se obtienen sobre el tema para la comprensión holística de la situación. Esto resulta en la interpretación de los procesos, las vinculaciones entre variables y los patrones que se desarrollan en cada uno de los contextos sociales que se analizan.

Las principales fuentes de información utilizadas fueron las bases de datos del Centro de Estudios Estratégicos Latinoamericanos (CEELAT), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD), del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), los datos de la Iniciativa del Desarrollo Humano y la Pobreza de la Universidad de Oxford (OPHI) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE).

Como unidad de análisis se utilizó el municipio, en cuanto este “es la entidad [mínima, dentro de la estructura territorial del Estado colombiano] dotada de personería jurídica, autonomía y patrimonio propio,

---

entre los miembros de la población subordinada; distribución: intervención en el reparto de bienes entre los miembros de la población subordinada; y producción: control de la creación y transformación de bienes y servicios por parte de los miembros de la población subordinada” (1992, pp. 149-150).

8. Al respecto, Miguel Ángel Centeno señala que la capacidad de los Estados latinoamericanos, en relación con la aplicación de justicia, es bastante baja. Afirma que “es difícil para el ciudadano común refugiarse en el sistema de justicia” (Centeno, 2014, p. 31). Esto lo fundamenta en la falta de centralización política, la cual solo se consigue de “una élite previamente unida que tiene interés del crecimiento del Estado, o bien de una incipiente clase que intenta expandir el territorio en el que puede funcionar” (Centeno, 2014, p. 205). Para el autor, Colombia y, en general, Latinoamérica carecen de ambos elementos: “Hubo muchas divisiones y pretensiones de poder [...] [Sin embargo] ninguna facción de las clases dominantes era capaz de establecer una hegemonía lo suficientemente fuerte para priorizar los intereses colectivos nacionales” (Centeno, 2014, pp. 205-206), y no solamente los de las élites regionales. De hecho, incluso desde la misma creación de las instituciones de coerción y justicia, se promovía la desigualdad entre castas (Centeno, 2014, pp. 340-348). Pero, como ya se mencionó, “el resultado no está predeterminado históricamente, sino que es contingente” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 137).

cuya jurisdicción abarca su propio territorio que hace parte de un mismo departamento” (Camargo, 2010, § 4). Se califican dos o más municipios como similares, cuando tienen características parecidas y colinden unos con otros. Cada grupo que se logre conformar con los dos criterios previamente mencionados compone una región. En el momento de constituir una región, esta se convierte en un individuo de estudio. Por limitaciones de espacio, en el presente documento se presentan las primeras siete regiones identificadas.

Como estrategia de investigación se usó el análisis documental, el cual se basa en la revisión de archivos como fuente primordial de información (Bartolucci, 2013). Los datos obtenidos se analizaron en tres etapas. En la primera se estudió la existencia de una desigualdad muy pronunciada en los municipios de Colombia, a través del índice de Gini de concentración de la tierra (véase la figura 2)<sup>9</sup>, presentada entre el 2000 y el 2009. En la segunda etapa se evidenció el funcionamiento de la institucionalidad a través de la tasa de eficacia de la justicia (véase la figura 3)<sup>10</sup> y la razón entre la presencia de jueces y el territorio (véase la figura 4), el índice de vulnerabilidad por presencia institucional agrícola (véase la figura 5), el índice de desempeño fiscal<sup>11</sup> y la tasa de informalidad en la tenencia de la tierra (véase la figura 6)<sup>12</sup>. En la tercera etapa, se exponen los resultados de la correlación entre las instituciones y el ambiente de desigualdad, que trae como consecuencia, entre otras cosas, una diferenciación de pobreza entre las áreas urbanas y rurales (OPHI, 2013, p. 2). Para evidenciar dicha

9. “Una de las formas más comunes para medir la concentración de la tierra es empleando el coeficiente Gini. Este coeficiente muestra que cuando el valor es más próximo a 1 se trata de una situación en la cual la posesión de la tierra recae en pocos individuos. Entre tanto, si se trata de un valor cercano a 0 indica que la propiedad de la tierra está distribuida en una mayor cantidad de individuos, en este caso se trata de una situación en la que hay una menor concentración de la variable y por tanto una distribución más equitativa de la tierra” (CEELAT, 2013, § 1).
10. La tasa de eficacia de la justicia es “entendida como la capacidad del sistema para alcanzar los objetivos esperados. Nos limitamos a la eficacia del sistema penal por dos razones, porque la eficacia de la justicia penal es un buen indicador de la capacidad del Estado para imponerse frente a otros actores que compiten por el monopolio del uso de la fuerza. Segundo porque el sistema penal es el único sistema procesal en Colombia que ofrece un mínimo de información confiable sobre su gestión” (García, Espinosa y Jiménez, 2013, p. 15).
11. Se utiliza el índice de desempeño fiscal (IDF) creado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en el 2013, el cual mide el manejo eficiente de los recursos desde un punto de vista fiscal.
12. Según USAID Colombia la tasa de informalidad en la tenencia de la tierra muestra la proporción de tierras con ausencia de un título válido registrado, la titulación de la propiedad puede ser de varios tipos: un título válido sin registrar, una sucesión ilícita, la posesión de predio privado (falsa tradición), ser ocupante de baldío adjudicable o ser ocupante de baldío no adjudicable (2010, p. 3).

pobreza, se hace uso del índice de pobreza multidimensional<sup>13</sup> y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)<sup>14</sup>.

Se debe mencionar que en esta última parte se observa cómo la concentración de la tierra, que es la variable de control seleccionada en este estudio<sup>15</sup>, es elevada, independiente de si existe o no alta institucionalidad. Esto demostraría que las instituciones en Colombia tienen poco o ningún efecto en la distribución de la riqueza. Lo previamente señalado se evidencia con tres casos, escogidos según sus bajas calificaciones en la eficacia de sus instituciones (tabla 1).

De acuerdo con el tipo y el diseño de investigación utilizados, el presente estudio tiene varios alcances que vale la pena resaltar. En primer lugar, es una investigación que no solo detalla las especificidades de los municipios, en términos de existencia de instituciones y desigualdad en cada territorio, sino que también presenta la correlación de estas. En segundo lugar, y teniendo en cuenta que el tema de este artículo se extiende al campo de sociología, la perspectiva de la investigación permite comprender el fenómeno de la desigualdad en justicia desde un enfoque que incluye no solo a los individuos, sino a las instituciones. Esto último comprende un tercer alcance: la posibilidad de identificar el papel del Estado y de sus instituciones, además del alcance del poder económico, en los resultados finales del sistema judicial en Colombia.

Así mismo, los resultados de la publicación tienen tres limitaciones principales. La primera está vinculada con el origen de los datos, que no corresponden ni a la misma fuente, ni tienen la misma metodología y año de elaboración, por lo cual existe el riesgo de sesgo en los resultados del estudio. La segunda limitación es conceptual, puesto que se concibe el fenómeno de la desigualdad dentro de un marco de liberalismo igualitario, dejando de lado otros tipos de análisis. La tercera limitación consiste en que las correlaciones planteadas a las que se puede llegar hasta ahora, en relación con la hipótesis planteada, se acotan a los temas de justicia medida con base en el sistema penal.

13. “La pobreza multidimensional se compone de varios factores que constituyen una mala experiencia de la privación de la gente, como la mala salud, falta de educación, nivel de vida inadecuados, la falta de ingresos (como uno de los factores considerados), falta de poder, la mala calidad del trabajo y la amenaza de la violencia” (OPHI, 2014, p. 2).
14. El índice de necesidades básicas insatisfechas es un indicador elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (s.f.), con el que “se busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcanzan un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela” (§ 1).
15. La concentración de la tierra se escogió como variable de control en cuanto que en un país como Colombia la tierra sigue siendo un factor productivo relevante para la producción de riqueza.

**Tabla 1.** Descripción de etapas e índices utilizados para el análisis de casos de control

Etapas	Indicadores utilizados	Casos		
		Guajira	Córdoba	Bajo-Medio Magdalena
<b>Etapa 1</b> Fueron escogidos los municipios que, entre el 2000 y el 2009, tuvieron un aumento en la concentración de la riqueza, que se evidencia en el indicador de concentración de la tierra	Índice de Gini (concentración de la tierra)	Muy alto 0,57-0,71	Alto-muy alto 0,7-0,78	Alto 0,51-0,75
	Eficacia de la justicia y razón de presencia de jueces	Baja-muy baja	Baja-muy baja	Media-baja
	Desempeño fiscal	Riesgo vulnerable	Riesgo vulnerable	Existencia de riesgo
	Vulnerabilidad institucionalidad agrícola	Alta	Alta-muy alta	Media-alta
<b>Etapa 2</b> Se escogieron cuatro indicadores que ilustran la efectividad de las instituciones en cuanto a la distribución de la riqueza dentro de un territorio. Por el carácter del artículo, el análisis se concentró en aquellos indicadores relacionados con el tema de la justicia y su incidencia en la tenencia de la tierra	Predios sin formalizar	10 %	44 %-100 %	10 %
	Pobreza urbana	50 %-90 %	60 %-80 %	50 %-60 %
	Pobreza rural	90 %	90 %	70 %-90 %
<b>Etapa 3</b> Se escogieron los índices de pobreza multidimensional (donde se halla el porcentaje de pobreza urbana y rural) y de necesidades básicas insatisfechas, para evidenciar algunas de las consecuencias que resultan de un contexto donde las instituciones no logran promover y hacer efectiva la distribución igualitaria de la riqueza	NBI	65,23 %	59,09 %	Promedio: 44,43 %

Fuente: elaboración propia.

### Resultados del análisis correlacional

Después de realizar el análisis correlacional, a través del uso de los indicadores mencionados en la sección anterior, se identificaron siete regiones que evidencian la hipótesis planteada al inicio del artículo. Estas regiones son: los municipios de Santander, los de frontera entre Arauca y Casanare, los localizados entre Cundinamarca y Huila, los del departamento del Cesar, los que están situados entre Norte de Santander y Boyacá, los del Caquetá y aquellos ubicados en el occidente del Casanare (véase la figura 1).

En la primera región identificada, que cuenta con las más altas discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones, se encuentra la compuesta por los municipios del departamento de Santander. De allí, se destaca la alta desigualdad que se presenta en el periodo del 2000 al 2009, en los municipios de Bucaramanga, Girón, Piedecuesta, San Vicente de Chucuri, así como Sabana de Torres, Puerto Wilches y Surata, desigualdad que se manifiesta en la concentración de tierras, según el índice de Gini, de un 0,78 (IGAC, 2012, p. 370)

Por su parte, el funcionamiento de las instituciones en dichas áreas se caracteriza por tener una alta eficacia en la ejecución de la justicia y un desempeño fiscal apropiado, que desde el año 2000 ha ido en aumento. Dicho escenario también presenta una alta presencia institucional agrícola y un alto nivel de formalización (mayor del 90 %).

A pesar de esto último, si se correlaciona la desigualdad observada a través de la concentración de la tierra en los municipios de Santander, también se encuentra un NBI de la cabecera del 50 % y uno del 80 % en el resto de la región (Villamizar, 2011). Si bien los territorios señalados cuentan con una institucionalidad que podría decirse —según los indicadores usados— funciona óptimamente, la desigualdad se mantiene en ellos.

Una segunda región, identificada con mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones, es la compuesta por los municipios ubicados entre Cundinamarca y el Huila. Allí la desigualdad se evidencia en el aumento de la concentración de la tierra entre los años 2000 y 2009, que alcanzó, para el último, 0,77 (IGAC, 2012, p. 252).

En cuanto al funcionamiento de las instituciones, los municipios ubicados entre Cundinamarca y el Huila se destacan por tener una alta efectividad en la justicia y un muy alto desempeño fiscal<sup>16</sup>. Adicional a esto, también en esos territorios existe un nivel de formalización del 90 %. A pesar de lo previamente enunciado, los municipios en cuestión se destacan por tener una pobreza rural que supera el 70 % y una pobreza urbana casi

16. Se debe mencionar que si bien los departamentos de Cundinamarca y Huila tienen calificaciones altas en cuanto a desempeño fiscal, estos territorios también se caracterizan por tener el factor de institucionalidad del índice de transparencia de 58,8 y 43,4, respectivamente. Lo anterior implica que las políticas y medidas anticorrupción, la gestión de la planeación, las políticas de comportamiento ético y organizacional, la gestión de la contratación pública, la gestión de bienes y servicios y la gestión de talento humano tienen un alto nivel de riesgo de corrupción (Transparencia por Colombia, 2015).

del 60 %. Esto también demuestra que las instituciones del área referida no han logrado distribuir de manera igualitaria la riqueza.

La tercera región con mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones es la compuesta por los municipios del departamento de Cesar. Allí, la desigualdad se evidencia con un índice de Gini de concentración de la tierra muy por encima del registrado en el resto del país en el 2009 (0,53): 0.7 (véase la figura 2).

Sin embargo, y al igual que las dos anteriores regiones, si tienen en cuenta los indicadores para medir el funcionamiento de las instituciones, se ve que la zona se caracteriza por tener una alta efectividad de la justicia, que se concentra principalmente en el municipio de Valledupar y en aquellos circundantes, como San Diego y Puerto Bello. No obstante, se debe aclarar que la institucionalidad en la zona no es del todo homogénea, ya que allí existe una baja presencia institucional agrícola, a pesar del carácter rural que tienen la mayoría de los municipios del Cesar (Posada, 2010). De hecho, estas diferencias institucionales han hecho que si bien el departamento del Cesar, entre el 2000 y el 2009, haya mejorado su desempeño fiscal, todavía tenga una vulnerabilidad a la insostenibilidad territorial moderada. Lo anterior podría explicar la alta tasa de informalidad del área, la cual llega a más del 40 % de los predios<sup>17</sup>.

Ahora bien, si se tiene en cuenta el índice de Gini, la institucionalidad fluctuante de la zona y el hecho de que la pobreza rural asciende a 80 % y la urbana a casi el 50 %, se puede deducir que, en un nivel aceptable del funcionamiento de las instituciones, la desigualdad en la zona persiste.

La cuarta región identificada con mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones es la compuesta por los municipios ubicados en la frontera entre Norte de Santander y Boyacá. Allí, la desigualdad se registra con un índice de Gini más alto que en la región (0,56): 0,7 (IGAC, 2012, p. 334).

Al igual que la anterior región, existen diferencias entre municipios, pero a la vez una alta efectividad de la justicia, así como una considerable presencia institucional y un buen desempeño fiscal. No obstante, y a diferencia de la anterior región, la mayoría de los municipios de esta sí gozan de un óptimo desempeño institucional. Entre los territorios que se destacan se encuentran Toledo y Chitaga, igual que todos aquellos ubicados en Boyacá, especialmente, Guican y Chiscas. Dicha característica también se evidencia en el hecho de que el porcentaje de informalidad de los territorios mencionados no es mayor al 25 %, uno de los más bajos de Colombia.

Según lo anterior, y si se realiza la correlación correspondiente, se puede observar el mismo patrón que en las tres regiones anteriores: independiente de la efectividad de las instituciones, el contexto de desigualdad se mantiene en la zona, lo cual se evidencia, en este caso, con las cifras

17. Como puede deducirse, en el Cesar, la mayoría de los municipios tienen un bajo funcionamiento de las instituciones.

elevadas de pobreza urbana y rural que son en promedio del 50 % y el 85 %, respectivamente.

La quinta región identificada con mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones es la compuesta por los municipios del departamento de Caquetá. Allí se evidencia un aumento en la desigualdad, especialmente en el piedemonte, en cercanías a la ciudad de Florencia, en donde existe una tendencia al incremento del índice de Gini de propietarios de predios, el cual del 2000 al 2009 fue de 0,1 (pasó de 0,5 a 0,6) (IGAC, 2012, p. 218).

En cuanto al funcionamiento de la institucionalidad, se puede decir que la región tiene una buena presencia institucional agrícola, aunque una no tan óptima en cuanto a la eficacia en la justicia, la cual se concentra en Florencia. Esto probablemente se deba al hecho de que el circuito judicial de Florencia cuenta con más de la mitad de los juzgados del departamento (Consejo Superior de la Judicatura, 2014, p. 11).

Si se correlacionan los indicadores del aumento en la concentración de la tierra y la eficacia institucionalidad, se concluye que, con dichas características, el contexto de desigualdad permanece. Esto se evidencia en un NBI que asciende alrededor del 50 %, una pobreza rural mayor al 80 % y una pobreza urbana entre el 60 % y el 70 %.

La sexta región identificada con mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones es la compuesta por los municipios ubicados en la frontera entre Arauca y Casanare, como Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte, en el primero, y Hato Corozal y Támara, en el segundo. En esas zonas se presentan unas de las más elevadas concentraciones de tierra por área, con un índice de 0,81 (IGAC, 2012, p. 430).

En cuanto al funcionamiento de las instituciones, si bien los municipios de la frontera entre Arauca y Casanare muestran una óptima eficacia en la justicia y uno de los más altos desempeños fiscales, estos mismos territorios evidencian una alta vulnerabilidad de las instituciones agrícolas y de formalización: tienen niveles de informalidad que ascienden al 70 % de los predios.

Así, si se correlaciona la desigualdad con el funcionamiento de la institucionalidad en la zona, se observa el mismo patrón que en las anteriores: un contexto de desigualdad elevado a pesar de una presencia institucional, que se evidencia con una pobreza rural de más del 90 % y una pobreza urbana que puede llegar al 60 %.

La séptima región identificada con mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones es la compuesta por Yopal, Agua-zul, Tauramena, Maní, Monterrey, Villanueva y Sabanalarga, municipios del Casanare; en ella se observa que la desigualdad es elevada. Allí, el índice de Gini de concentración de la tierra asciende a 0,7 (IGAC, 2012, p. 430).

En relación con el funcionamiento de las instituciones, se tiene que dichos municipios se caracterizan por una alta eficacia en la acción de la justicia, a la vez que poseen un buen desempeño fiscal. Adicionalmente, la formalización de la tierra aparece entre un 60 % y un 90 %.



Al igual que en las regiones previamente enunciadas, en los municipios estudiados del departamento del Casanare la desigualdad se evidencia en la pobreza rural, la cual asciende al 70 %, mientras que la urbana es del 50 %. Se concluye que en esta región las instituciones tampoco han podido disminuir la desigualdad, que, en este caso, se evidencia en las diferencias entre las áreas urbanas y las rurales.

A continuación se enunciarán tres casos en los que la desigualdad, medida por la concentración de la tierra, es alta. La diferencia con las regiones es que en estos territorios la institucionalidad, medida en eficacia de la justicia, vulnerabilidad de las instituciones agrícolas y el desempeño fiscal, es media-baja, baja o muy baja. Lo anterior se realiza para eliminar el hecho de que la prueba sea autocontenida, en cuanto se seleccionan municipios que se ajustan a ella.

El primer caso se presenta en la Guajira, en municipios como Manaure, Maicao y Albania, donde existe una fuerte concentración de la tierra con un índice de Gini mayor a 0,57 (IGAC, 2012, p. 297), pero donde la eficacia en la justicia es baja o muy baja y su desempeño fiscal es vulnerable. Allí las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza rural pueden estar, en promedio, entre el 65 % y el 90 %.

El segundo caso se presenta en Córdoba, en municipios como Tierra Alta, Valencia, Montelíbano, Planeta Rica, Montería, entre otros, donde la concentración de tierra asciende a más de 0,7 (IGAC, 2012, p. 251). Allí existe una alta vulnerabilidad de las instituciones estatales y un desempeño fiscal bajo, lo cual resulta en el mantenimiento de contextos desiguales, evidenciado en una pobreza urbana que va del 60 % al 80 %, una pobreza rural mayor al 90 % y un índice de NBI de hasta el 76 %.

El tercer caso se presenta en municipios como Puerto Boyacá, Puerto Salgar y Yacopí, región en la que el índice de Gini es mayor a 0,6 (IGAC, 2012, p. 294), y en municipios contiguos a Caldas, como Norcasia, la Dorada y Victoria, que tienen un coeficiente de concentración de la tierra del 0,67 (IGAC, 2012, p. 205), así como una eficacia de la justicia y desempeños fiscales no óptimos. Allí, las necesidades básicas insatisfechas pueden ascender al 50 % y la pobreza rural a más del 70 %.

### Discusión

En este artículo se destacan los fuertes vínculos entre el aumento de la desigualdad y la pobreza rural, pero no con la fortaleza institucional. Esta situación presenta una nueva perspectiva sobre los efectos de la institucionalidad sobre su propio territorio, suscitados por el hecho de que esta no logra establecer una igualdad efectiva, debido a que las instituciones del Estado están imbuidas en relaciones sociales asimétricas, es decir, donde hay personas y grupos que se pueden imponer sobre otras. En otras palabras, que, en contraposición a ideas como las de Fernán González (2003), no es suficiente que las instituciones hagan presencia, sean ecuanímes y sujetas a la ley, para que estas generen justicia y equidad en un territorio.

También se critica lo dicho por Mauricio García, José Espinosa y Felipe Jiménez en su obra “Instituciones y narcotráfico: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia”, donde se tiene el supuesto de que una mayor capacidad institucional y meritocracia garantiza igual justicia, lo cual parece una presunción equivocada, dado que la capacidad de las instituciones se desenvuelve en contextos de inequidad tan grandes que surge la pregunta, por ejemplo, ¿qué posibilidad tiene un campesino de ganar un juicio contra un gran terrateniente?

La importancia de relacionar la institucionalidad con la desigualdad radica en que, durante los últimos años, el discurso que sostiene que esta “lo resuelve todo” ha llevado a 1) aumentar la capacidad institucional y 2) a poner esta al alcance de todos, situación expresada, entre otras cosas, con el incremento de entidades especializadas, de jueces y con la implementación de la meritocracia, que se evidencia en un buen desempeño —por ejemplo en el manejo fiscal—, pero no se manifiesta en la disolución de las asimetrías y de los contextos de inequidad en las que se ven inmersas estas regiones.

A partir de lo previamente mencionado, las preguntas que se generan son: ¿la institucionalidad esta parcializada para favorecer esta desigualdad o su simple funcionamiento, aunque sea competente y eficaz, no impide la concentración, ya que no lo contempla en su propio sistema? ¿Cómo se manifiesta y en qué procesos institucionales se consolida la desigualdad? Si de alguna manera se contempla la búsqueda de la equidad mediante la implantación de las instituciones, ¿por qué sus acciones no son eficaces?

La consecuencia teórica a la que conduce esta investigación es replantear el significado de la institucionalidad y de la capacidad institucional para disminuir la desigualdad, ya que estas no se pueden limitar a un conjunto de reglas con que jugar, sino que deben hacer explícito el propósito de estas reglas. Esto quiere decir que no es suficiente establecer unas normas institucionales, si no existen objetivos claros que guíen su cumplimiento; precisamente, la falta o desdibujamiento de estos derivan en el funcionamiento automatizado de las instituciones estatales. Con esto se plantea forjar unos objetivos políticos, éticos y culturales por los cuales se guíen las instituciones que se vinculan directamente en la configuración de nuevas capacidades del Estado, que no se limiten solo a la cobertura, sino a la búsqueda, ante todo, de la justicia y equidad para todos.

Por lo pronto, es necesario buscar la equidad en la ejecución de la justicia, con base en el reconocimiento de las capacidades y los recursos con los que cuentan los involucrados en los procesos judiciales, en los que se garantice un respaldo institucional para los que estén en la posición más desfavorable, y con ello se proteja el derecho al debido proceso a todas las partes.

Entonces, esta investigación contribuye a considerar que la institucionalidad es un proceso social que no se genera ni se desenvuelve en el vacío, como se cree cuando se habla del carácter abstracto y genérico de las instituciones. Hablar de esta manera hace que se olvide que en esta interfieren normas, valores y creencias de actores en contextos determinados y

concretos, que interpretan y ajustan a una variedad de intereses la recepción y ejecución de la normatividad. De hecho, se podría afirmar que los procesos institucionales se vuelven mecánicos, incluso en contextos formalmente orientados por la meritocracia, que terminan siendo una estandarización de labores específicas de quienes intervienen en las instituciones, lo cual puede terminar limitando la capacidad del Estado para desenvolverse en espacios sociales heterogéneos.

A partir de la búsqueda de las correlaciones realizadas, se identifican fenómenos aparentemente contradictorios, como lo es el aumento de la desigualdad en espacios donde la ejecución de la justicia es eficaz y las entidades del sector agrícola y de desempeño fiscal con buenos resultados crean una estructura que hace sostenible la concentración de tierra y riqueza. En conclusión, se puede decir que la desigualdad tiene raíces más profundas y complejas, que las instituciones, deben ser capaces de abarcar y dilucidar, teniendo en cuenta una inmensa cantidad de variables que se incrustan en el territorio, en los grupos sociales, en la educación, en la cultura, en la economía y, obviamente, en la política, para lograr obtener justicia, libertad y paz con equidad.

### Conclusiones

De acuerdo con la correlación entre la eficacia de las instituciones y las regiones estudiadas que presentan altas concentraciones de riqueza y tierras, se evidencia que la presencia y la eficacia institucional no son suficientes para garantizar la equidad y la igualdad en la justicia, sino que las instituciones deben orientarse por objetivos y parámetros precisos y concretos que evoquen la consecución explícita de la reducción de la desigualdad.

Las zonas presentadas en este artículo se seleccionaron a partir de la identificación del aumento de la desigualdad que experimentaron durante la primera década del siglo XXI, además debido a que presentaron las mayores discrepancias en desigualdad y funcionamiento de las instituciones. Del mismo modo, se escogieron tres casos adicionales como un grupo de control. Estos también evidenciaron un aumento en la concentración de la propiedad territorial, con la diferencia de que allí la institucionalidad tenía una insuficiente eficacia.

Del análisis conjunto de la situación de la desigualdad en justicia y las instituciones, se concluyen cuatro aspectos fundamentales. Primero, que el fenómeno de la desigualdad sucede en territorios en los que hay una presencia institucional no solo bien establecida sino también eficaz, lo que permite plantear que esta misma institucionalidad formaliza, legaliza y consolida esta concentración de riqueza, haciéndola sostenible e impulsándola, sin que necesariamente ello sea su objetivo.

Segundo, que si bien la acción del Estado muestra modalidades de inserción, desenlaces, escalas y niveles de afectación diferenciados en el territorio nacional, las instituciones generadas no son suficientes para promover la igualdad. No obstante, esa heterogeneidad cobra relevancia

en la medida en que debe ser tenida en cuenta para pensar las posibles respuestas institucionales, igualmente diferenciadas según las particularidades de cada territorio.

Tercero, que el Estado colombiano no está construido sobre la capacidad de control territorial e imposición de las instituciones de forma completa, que incluye las ciudades. De hecho, las instituciones parecen desligadas del poder central y de sus actividades mínimas: la distribución equitativa de los recursos de la nación.

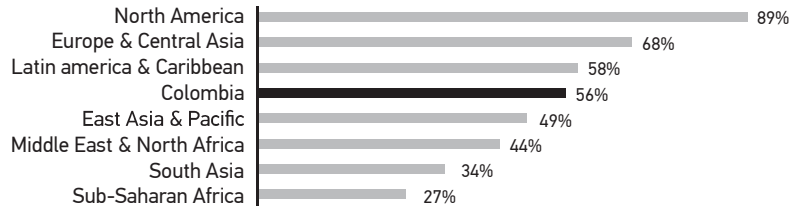
### Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- Bartolucci, J. (2013). Teoría y metodología del análisis cualitativo. En *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata: debates desde las ciencias sociales*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Consultado el 13 de marzo del 2015 en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/29954/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/29954/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- Camargo, D. F. (2010). *¿Cómo regionalizar el país?* Consultado el 18 de diciembre del 2014 en [www.eumed.net/libros/2010c/722/](http://www.eumed.net/libros/2010c/722/)
- CEELAT (2013). *Mapa de concentración de la tierra. Laboratorio de Mapeo*. Consultado el 28 de noviembre del 2014 en <http://ceelat.org/mapas/mapa-de-concentracion-de-la-tierra-en-colombia/>
- Centeno, M. (2014). *Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. (C. Patiño, Trad.). Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Nacional de Colombia.
- Consejo Superior de la Judicatura. (2014). *Juzgado por distrito, circuito y municipio*. Bogotá: Sala Administrativa.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2013). *Resultados de desempeño fiscal de los departamentos y municipios de la vigencia 2013*. Consultado el 02 de enero del 2015 en <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>
- Descriptive (2014). *Diccionario Merriem-Webster*. Consultado el 13 marzo del 2015 <http://www.merriam-webster.com/dictionary/descriptive>
- Dworkin, R. M. (1992). *El Imperio de la justicia: de la teoría general del derecho, de las decisiones e interpretaciones de los jueces y de la integridad política y legal como clave de la teoría y la práctica*. Barcelona: Gedisa.
- Ferguson, N. (2001). *The Cash Nexus: Money and Power in the Modern World, 1700-2000*. Londres: Allen Lane.
- Fernández, M. (2012). Violencia y derechos de propiedad: El caso de La Violencia en Colombia. *Ensayos sobre Política Económica*, 30(69), 111-147. Consultado el 12 de marzo del 2015 en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-44832012000300004&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-44832012000300004&lng=en&tlng=es).
- García, M., Espinosa, R. y Jiménez, F. (2013). *Instituciones y narcotráfico. La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.

- García, M. y Espinosa, J. R. (2011). Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano. 2001-2011. En M. García Villegas, M. García Sánchez, J. C. Rodríguez Raga, J. E. Revelo Rebolledo y J. R. Espinosa Restrepo, *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (pp. 106-154). Bogotá: DeJusticia.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades. Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. Madrid: Taurus.
- González, F. (2002). Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8(2), 13-49.
- González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. *Revista Colombia Internacional*, 58, 124-158.
- Gutiérrez, O. (2011). *Conflicto y territorio en el Oriente colombiano*. Colección Territorio, Poder y Conflicto. Bogotá: Cinep-Odecofi.
- Hercé, M. (2013). *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. España: Alianza Editorial.
- Ibañez, A. y Muñoz, J. (2010). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Que pasó entre 2000 y 2009? En Bergsmo et. al. (eds.), *Distributive, justice in transitions* (pp. 279-308). Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher and Peace Research Institute.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012) *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Kalmanovitz, S. (2002). *Las instituciones, la ley y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Observatorio de Economía Latinoamericana, Universidad Nacional de Colombia.
- Lampis, A. y Kiku, L. (2012). Colombia, entre lo local y lo global: la inserción de las regiones en la nueva economía global. *Sociedad y Economía*, 22, 95-131.
- Nussbaum, M. C. (2006). *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Osorio, C. (2011). La desoladora geografía del campo. *La Silla Vacía*. Consultado el 5 de febrero del 2015 en <http://lasillavacia.com/historia/la-desoladora-geografia-del-campo-28006>
- Oxford Department of International Development. (OPHI) (2013) *Measuring multidimensional poverty: Insights from around the world*. University of Oxford.
- Pécaut, D. (2013). *La experiencia de la violencia: Los desafíos del relato y la memoria*. Medellín: La Carreta.
- PNUD. (2011). *Informe de Desarrollo Humano de Colombia 2011*. New York: PNUD.
- Pogge, T. (2009). *Hacer justicia a la humanidad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Posada, G. (2010). *Agrupación de municipios colombianos según características de ruralidad*. (Tesis publicada en Repositorio digital UN). Maestría en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

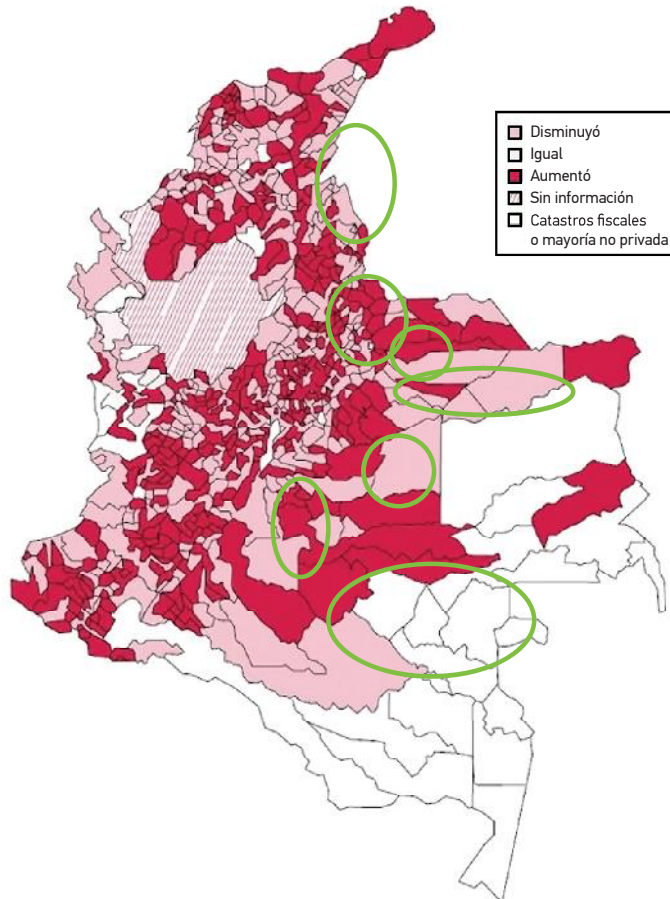
- Rawls, J. (2007). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1986). *Justicia como equidad: materiales para una teoría de la justicia*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. España: Universidad de Deusto.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Transparencia por Colombia. (2015). *Índice de Transparencia por Colombia. Análisis de resultados 2013-2014*. Consultado el 3 de febrero del 2015 en <http://indicedetransparencia.org.co/Análisis/Municipal>
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell.
- Tilly, C. (2007). *Violencia colectiva*. Barcelona: Editorial: Hacer.
- USAID. (2010). *Lecciones Aprendidas en Formalización de la Propiedad Rural*. Consultado el 27 de febrero del 2015 en <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1007tier.pdf>
- Van Creveld, M. (1999). *The rise and decline of the state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vásquez, T., Vargas, A. y Restrepo, J. (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Villamizar, C. E. (2011). *Estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad*. Bogotá: DNP.
- Worldwide Governance Indicators* (2013). Banco Mundial. Consultado el 1 de diciembre del 2014 en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Figura 1. Efectividad gubernamental, 2013



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Worldwide Governance Indicators (2013)

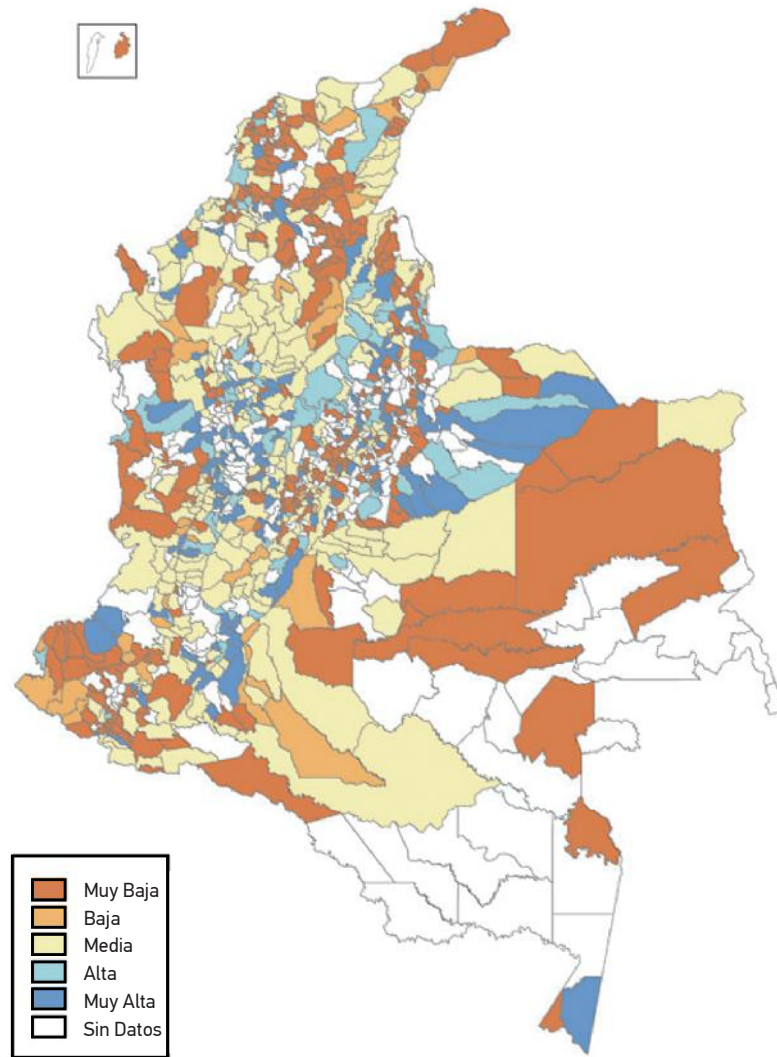
Figura 2. Cambios en los indicadores de Gini entre el 2000 y el 2010



Fuente: Ibáñez y Muñoz (2010).

\*Nota: las formas geométricas son elaboración propia resultado del análisis de las correlaciones realizadas.

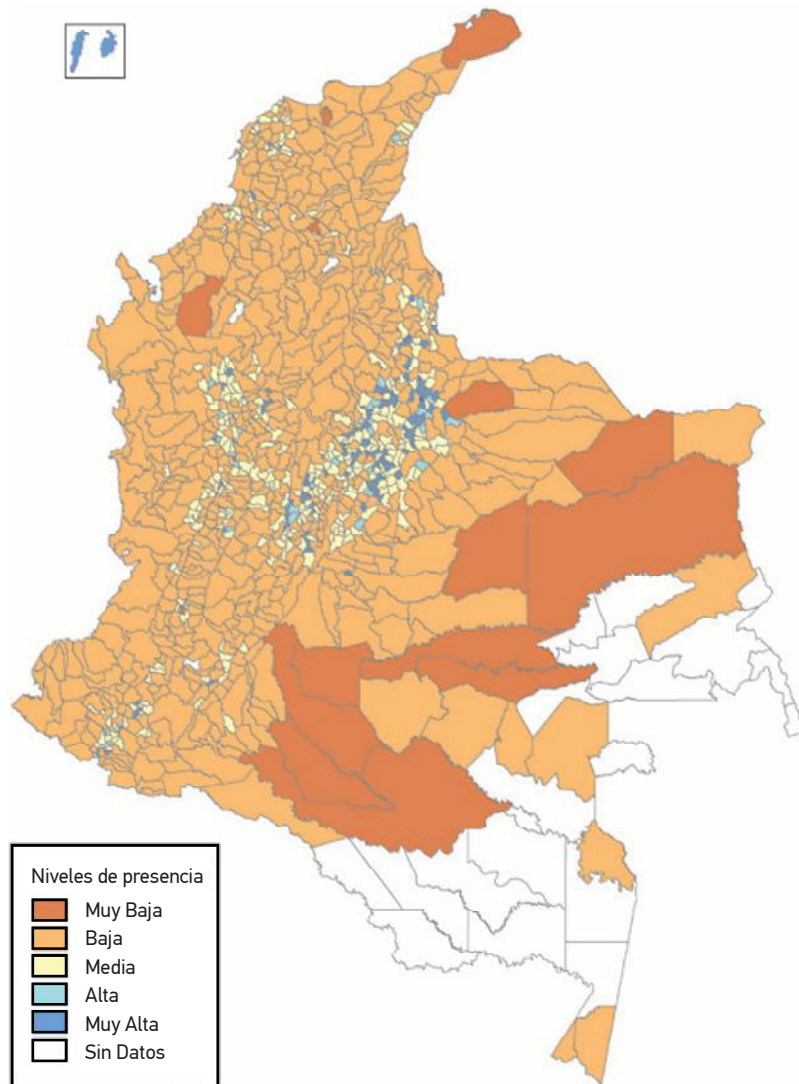
Figura 3. Tasa de eficacia de la justicia local en Colombia, 2005-2011



Fuente: García, Espinosa y Jiménez (2013, p. 19).

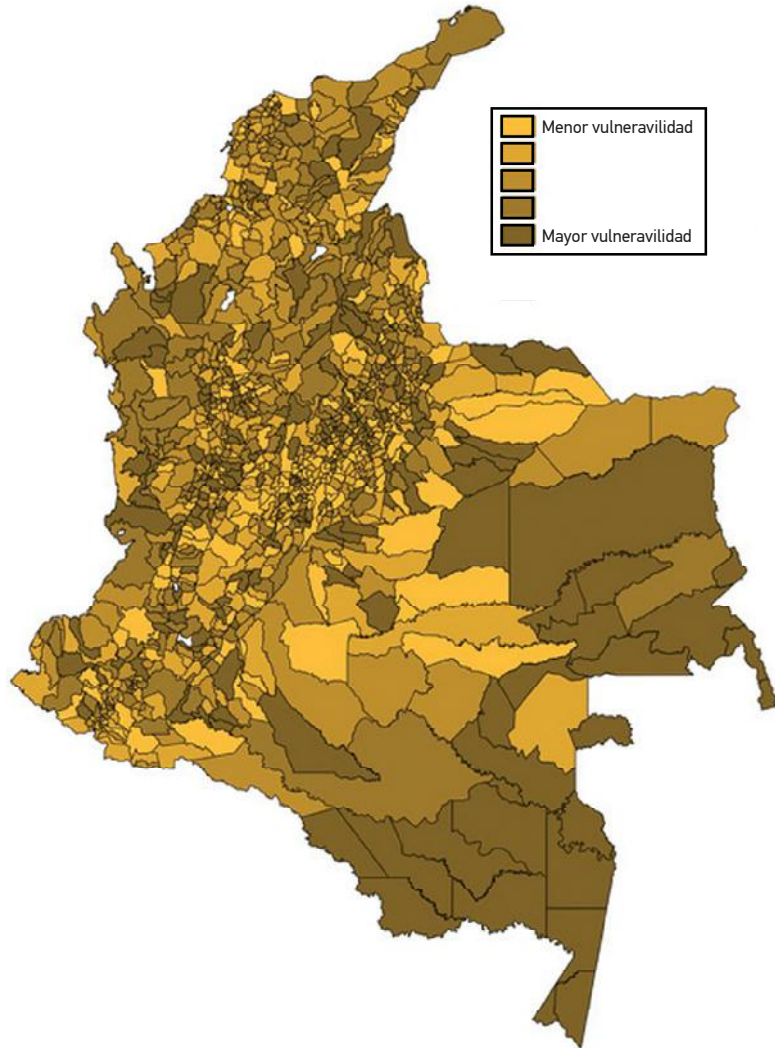


**Figura 4.** Razón entre presencia de jueces y territorio en el 2012 (controlado por población y territorio jueces / 100 mil habitantes y jueces /

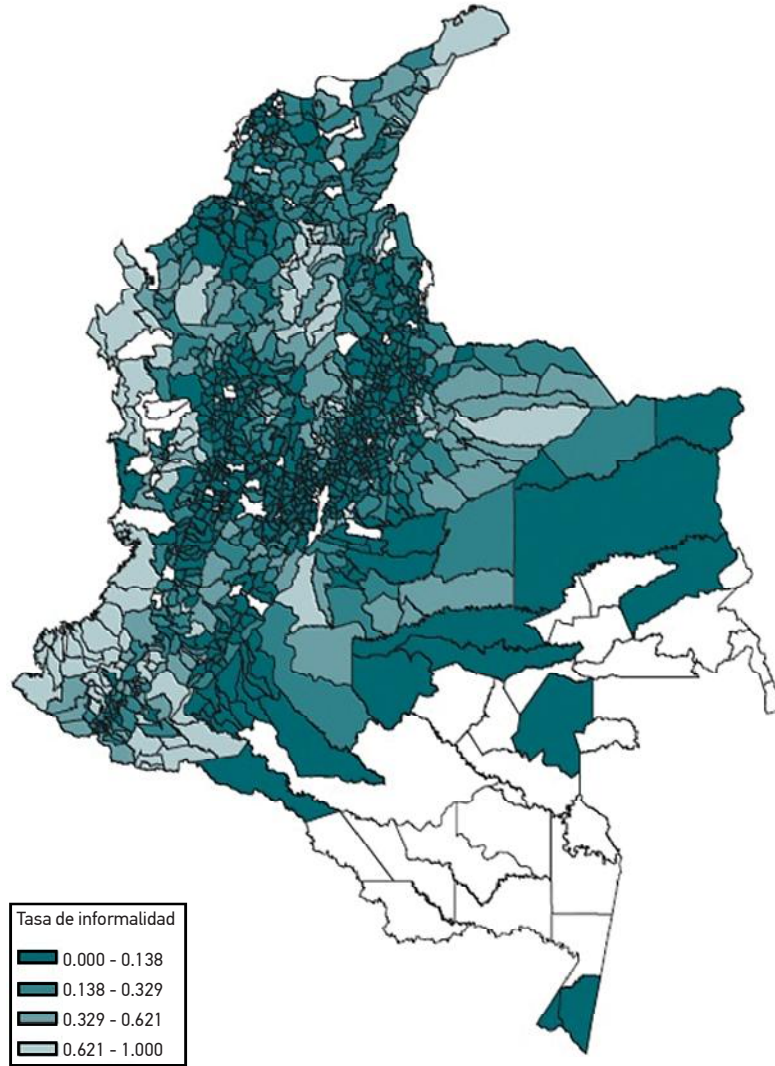


Fuente: García, Espinosa y Jiménez (2013, p. 19).

Figura 5. Índice de vulnerabilidad por presencia institucional, 2011



Fuente: Osorio (2011)



Fuente: Fernández (2012).