

# El lado dorado, DE LA MINERÍA

Adolfo Eslava  
Jorge Giraldo  
Santiago Silva  
Oswaldo Zapata  
Laura Correa  
Andrés Preciado  
Sulman Hincapié



## Contenido

<b>4</b>	Ideas para una política pública en la minería aurífera no legal
<b>7</b>	Economía política y gobernanza comunitaria de la minería
<b>11</b>	¿Qué es la corrupción y por qué es importante superarla?
<b>14</b>	El Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia
<b>22</b>	Bibliografía

### **El lado dorado de la minería**

Primera edición  
Medellín, abril de 2014  
© Centro de Análisis Político  
– Departamento de Gobierno  
y Ciencias Políticas –  
Universidad EAFIT

### **Equipo de investigadores**

ADOLFO ESLAVA  
JORGE GIRALDO  
SANTIAGO SILVA  
OSWALDO ZAPATA  
LAURA CORREA  
ANDRÉS PRECIADO  
SULMAN HINCAPIÉ

### **Portada**

Jeison H. Sierra

### **Diseño e Impresión**

Pregón S.A.S.

Esta cartilla es un producto divulgativo de la investigación denominada “Estudios de corrupción y cooptación en Antioquia, Bolívar y Córdoba. La contratación estatal y el funcionamiento de las regalías del oro” adelantada gracias al apoyo de la Universidad EAFIT y Colciencias.

## PRESENTACIÓN

Mucho se habla de la importancia del desarrollo económico de los territorios. También se destaca el papel que pueden jugar los recursos naturales en el camino hacia el progreso. Pero se suele prestar poca atención a los recursos civiles con los que cuentan los habitantes de una región.

Mientras la riqueza económica se refiere a lo que se tiene, la riqueza civil resalta lo que una comunidad hace y es. Esta cartilla tiene el propósito de llamar la atención respecto al valor que tiene las relaciones comunitarias debido a su capacidad para hacer más llevadera la lucha de cada día.

Las zonas mineras en particular, cuya riqueza natural contrasta con las nocivas herencias que deja a su paso el avance devastador del lucro monetario, cuentan con un valioso activo comunitario. El desafío consiste en reconocer, respetar y compartir ese capital social de tal manera que, en lugar de un recurso latente, se generen las condiciones para su transformación en beneficios patentes al servicio de proyectos productivos comunitarios, movilización social e incidencia política en los procesos de políticas públicas locales.

Los conceptos de transparencia y gobernanza tienen el objetivo de hacer más visible las potencialidades del territorio minero. La riqueza minera no solo está en las posesiones de tierras y en los hallazgos de castellanos, sino también en las conductas cotidianas de trabajo colectivo y arduo. La idea de pacto es una invitación a dejar de pensar la minería como un socavón lúgubre y más bien abrir horizontes compartidos en donde el esfuerzo de cada minero mejore también las condiciones de sus familiares y paisanos.

Las reflexiones aquí expuestas son el resultado del trabajo de un equipo de personas comprometido con una investigación académica rigurosa para generar cambios sociales. Pero el insumo más importante, proviene de la sabiduría popular, del minero, del líder social, del gobernante local y del habitante que da la pelea diaria por alcanzar una vida digna. Por ello, un agradecimiento especial a todas las personas y entidades que hicieron posible esta investigación, en particular a COLCIENCIAS y la UNIVERSIDAD EAFIT que, con este tipo de apoyos, demuestran su compromiso con la investigación para la preeminencia del interés público.

Adolfo Eslava  
Febrero 8 de 2014

# ideas

## para una política pública en la minería aurífera **NO LEGAL**

*Un objetivo central de las políticas públicas debería ser el de facilitar el desarrollo de instituciones que saquen a relucir lo mejor de las personas (Ostrom, 2013, pág. 52).*

Toda forma de gobierno depende de la constitución de la sociedad, lo que implica el reconocimiento de una influencia de las costumbres, hábitos y disposiciones de los pueblos sobre los gobiernos (Grimke, 1870)

Este estudio pretende mostrar que en medio de este panorama caracterizado por la adversidad también afloran condiciones sociales para pensar nuevas políticas públicas. **La minería ilegal no puede enfrentarse desde soluciones simples emanadas desde escritorios capitalinos.** Por el contrario, es necesario reconocer y comprender la microinstitucionalidad que caracteriza la vida cotidiana de las personas que habitan los territorios mineros

En primer lugar, es importante señalar que se entiende una **política pública** como un *conjunto de ideas pero también de hechos*: comprende momentos previos de iniciativas, momentos decisivos y momentos posteriores de actuación; no atiende todas las reivindicaciones sociales pues dado el contexto de recursos escasos se priorizan situaciones socialmente problemáticas. Además, no necesariamente se buscan soluciones definitivas, también los paliativos constituyen lineamientos de política pública.

Adicionalmente, es posible afirmar que este conjunto de ideas y acciones que da forma a una política pública exige criterios de *coordinación y articulación entre distintos niveles de gobierno y de éstos con los estamentos sociales concernidos*. Así, el sentido y contenido de una política pública que responda a estos criterios mínimos están íntimamente relacionados con la existencia de un **norte común**, esto es, de una visión prospectiva que le dé un marco comprensivo al diálogo social.

El diagnóstico actual para las regiones del país en las que se explota el oro permite asegurar que **el Estado colombiano se ha desentendido** de la regulación de la exploración aurífera y que ello ha traído consigo varios intentos por parte de diversos agentes sociales de establecer reglas propias –informales y regionales– de gestión de la economía del oro y, con ella, de la población, sus asentamientos y sus relaciones sociales y políticas (Giraldo, 2013, pág. 35). Se trata de un “desentendimiento” aprovechado en un primer momento por los propietarios de la tierra y después por los grupos armados privados.

No se trata de diseñar reglas asumiendo que todo el mundo hace trampa, también se debe

reconocer el hecho que existe un grupo importante de personas que cumple las reglas por apego a la ley, por autorregulación moral o por regulación cultural del comportamiento. Por tanto, el diseño institucional debe obedecer al propósito de responder al divorcio evidente entre ley, moral y cultura (Mockus, 2012(1995), pág. 164).

**La tarea, aunque cuesta arriba, no comienza de cero;** por el contrario, aún en las condiciones de adversidad que caracteriza la explotación minera colombiana (pobreza, violencia, corrupción e ilegalidad), los atributos de comunidad afloran y sirven de insumo para pensar las políticas públicas que concuerden con los arreglos locales existentes.

## RECUADRO

Las realidades de la minería aurífera son complejas. Es fácil decirlo, difícil aproximarse desde la comodidad de las ciudades e imposible comprenderlo sin conocer los territorios. El diagnóstico es trillado: en lo local no hay Estado, las reglas han sido impuestas a la fuerza y los lugareños han puesto las víctimas.

En la base de las relaciones sociales existe la confianza. A pesar de adversidades económicas y calamidades comunitarias, la confianza en familiares y personas conocidas permite tejer redes de protección que facilitan la supervivencia. Pero las inhumanas condiciones laborales, la amenaza del accionar de grupos armados ilegales y la inoperancia de las autoridades públicas, recrean un escenario de interacción social basado en el miedo. En particular, las consecuencias prácticas de una dinámica social con esas características tienen hondas repercusiones en la vida cotidiana de los pueblos mineros. Por ejemplo Segovia en el nordeste antioqueño, es muestra fehaciente de desarraigo, ausencia de sentido de pertenencia y falta de compromiso con causas colectivas.

La confianza interpersonal es la esencia de la disposición a cooperar y a emprender acciones colectivas. Pero cuando el miedo es la regla, se exagera el individualismo orientado por el principio *sálvese quien pueda* y desaparece hasta la confianza en la familia. Así, la explotación minera ilegal, la criminalidad y la corrupción encuentran el caldo de cultivo para consolidarse como panorama de la vida cotidiana con el que toca convivir: *¡aquí usted paga, se muere o se va!*, concluye un habitante de la zona minera respecto a la realidad de la extorsión. Los arreglos institucionales en lo local, lejos de responder a principios democráticos, se configuran alrededor de criterios antisociales como la amenaza de muerte violenta, la estigmatización de liderazgos sociales y el silencio forzado.

## REGLAS en uso

Tomado de  
(Eslava, Las pobrezas  
del oro, 2013)

A menudo, el debate público destaca la necesidad del fortalecimiento institucional como punto de convergencia de las políticas públicas que, como recetas mágicas, pueden hacer frente a la realidad territorial. No obstante, en el contexto de la minería aurífera el predominio histórico de ausencia estatal hace que la tarea sea *construir capacidades antes que fortalecerlas*.

Por tanto, el repertorio de buenas intenciones que aloja la etiqueta del fortalecimiento institucional requiere una formulación coherente con las condiciones reales pues *"lo que determina, finalmente, gran parte de la conducta humana no son las intenciones sino las condiciones"* (Wiesner, 1997, pág. 17).

## RECUADRO

# 2

### DIAGNÓSTICO desde el imaginario

Tomado de (Eslava (Ed), 2014, pág 46)

"La falta de presencia del Estado resume la situación de los pobladores de Segovia. No hay gobernabilidad, no tiene fuerza pública constituida legalmente; siempre hemos estado sometidos al poder de los actores armados. La gente no confía en el Estado, el Estado ha promovido y ha participado en masacres y ha avalado otro tipo de violaciones de derechos humanos". Entrevistado del nordeste antioqueño.

"Cuando la explotación minera es realizada por grupos ilegales y criminales, los resultados para la región son únicamente negativos, como por ejemplo en aspectos como el impacto al medio ambiente, aumento de la criminalidad, la falta de inversión social y el no pago de regalías, entre otros". Entrevistado del gobierno nacional.

"Pareciera que los recursos mineros siempre están en las zonas de más difícil acceso, con mayor problemática de orden público y social, y con mayor ausencia del Estado o de institucionalidad pública. Es una especie de coincidencia... Por existir esa coincidencia generalmente no hay institucionalidad que regule ni la relación entre los sujetos interesados en la explotación y beneficio económico de la minería, ni la actividad misma". Entrevistado del gobierno local bolivarense.

"No sólo no hay Estado a través de sus instituciones, y donde lo hay, hay una enorme desconfianza de esa institucionalidad para que se le reconozca como la institucionalidad a la cual yo debo y puedo acudir cuando tengo un problema. Entonces no hay Estado, y cuando lo hay, no hay confianza. La desconfianza se origina en principio en un desconocimiento de la gestión del Estado. Segundo, la administración de justicia es ineficiente y es sustituida por la justicia privada. También se considera que el Estado es corrupto". Entrevistado de la minería formal.

*El intercambio de mercancías políticas florece en el terreno de la incapacidad del Estado para defender el interés público y, en consecuencia, se recrean las condiciones para darle carácter de inevitabilidad a una economía política local que extrae riqueza y deja pobreza.*

*Estamos por tanto, ante un escenario de interacciones entre actores donde el predominio de los agentes del mercado político constituye una barrera estructural a la construcción de capacidades estatales e impide la forja de políticas públicas mineras.*

# ECONOMÍA POLÍTICA y gobernanza comunitaria DE LA MINERÍA

Los resultados de esta investigación muestran las potencialidades que la vivencia minera le puede reportar a la construcción de procesos políticos y medidas económicas para la generación de desarrollo local. Sin embargo, también es importante recordar que la ingenuidad no puede permitirse en ninguna iniciativa de cambio social puesto que la presen-

cia histórica de actores que le han sacado provecho a sus posiciones de poder, garantiza la resistencia, pacífica o no, ante innovaciones sociales que reclamen modificaciones en la forma tradicional de actuar y tomar decisiones. Es por ello, que es necesario considerar el entramado de los principales actores que conforman la vida cotidiana de la economía política local, descripción que se aborda en la Ilustración 1 .

Surge entonces el desafío de comprender la economía política local de la minería colombiana. Se trata de crear las condiciones para que funcione una economía local generadora de ingresos en sintonía con una gestión pública autónoma; pero también es

preciso acompañar el desempeño económico y político con la apuesta decidida por el protagonismo social.

Richard Sennett resalta la necesidad de reconocer, respetar y compartir los logros cooperativos puesto que “las capacidades de la gente para cooperar son mucho mayores y más complejas de lo que las instituciones permiten” (2012, pág. 52). La conjugación de estos tres verbos encierra una

## Ilustración 1 Economía política local



Tomado de (Eslava (Ed), 2014, pág 50)

invitación a desarrollar acciones concretas por parte de las fuerzas vivas de cada región que comprenden tres momentos: en primer lugar, se trata de identificar la vivencia comunitaria como fuente confiable y eficaz de soluciones colectivas; luego, se exige el respeto que merece el ingenio lugareño y, por último, es preciso crear las condiciones para dar a conocer en otros contextos la salida a los dilemas colectivos. En breve, la tarea del analista de políticas y de los tomadores de decisiones pasa por identificar, valorar y comparar iniciativas de gobernanza comunitaria.

Ahora bien, la factibilidad de esta propuesta de gobernanza comunitaria se ampara en la legitimidad e incidencia que algunos actores políticos puedan representar en los escenarios de poder. El gran reto consiste en acercar la realidad y el potencial de la vivencia comunitaria a la arena política tradicional para renovarla. En ese sentido, es muy pertinente acudir a la figura del referencial de las políticas públicas que, siguiendo a Pierre Muller, se puede entender como una representación de la realidad sobre la cual se quiere intervenir y cuyo proceso de construcción es una toma simultánea de la palabra y del poder, de allí que...

La elaboración de una política pública es a la vez un proceso de construcción de una nueva forma de acción pública y, de manera indisoluble, un proceso por el cual un actor colectivo trabaja sobre su identidad social (Muller, 2006, pág. 106).

Es en este punto en donde cobran relevancia los mediadores de políticas toda vez que el referencial requiere voces que hagan visible, en este caso, la magia de la comunidad para ofrecer criterios de decisión a los asuntos públicos. Los territorios mineros padecen una economía política perversa que se caracteriza por referenciales diseñados en clave extractiva y cuyos mediadores crean los incentivos necesarios para su sostenibilidad. Por el contrario, las nuevas políticas públicas mineras pueden erigirse desde la riqueza de la experiencia lugareña que, en medio de adversidades, ha logrado sobrevivir y ha aprendido a convivir. La vivencia de las personas ofrece razones suficientes para construir el auténtico norte común de la vida en comunidad, ahora en clave de inclusión.

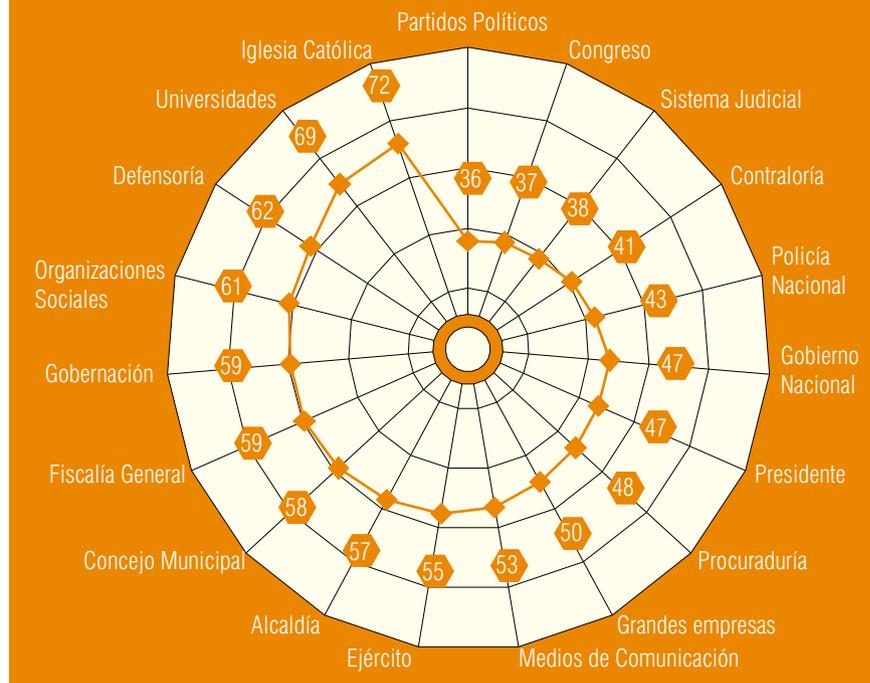
Recordemos la idea de Putnam (2002), según la cual, la confianza aumenta a medi-

da que avanza desde la confianza diluida en desconocidos hacia la confianza densa en conocidos. Al respecto Francis Fukuyama propone el término radio de confianza, entendido como “el círculo de personas entre quienes las normas cooperativas son operativas” (2000, pág. 4), como factor explicativo de redes de mayor escala en función del logro de fines cooperativos y externalidades positivas.

Es posible afirmar que los habitantes de los territorios mineros poseen un radio de confianza de gran intensidad en sus familias. El reto consiste en cómo extender estas posibilidades de confianza hacia escenarios de confianza diluida, por ejemplo, aquellos conformados por organizaciones sociales, medios, academia y gobierno. Por esa razón, a continuación se muestran los resultados de la indagación por los niveles de confianza en diversas entidades representativas del debate público nacional y local.

Las cifras de confianza institucional permiten asegurar que es posible endosar las disposiciones a confiar desde los círculos cercanos hacia los desconocidos siempre que exista un mediador. Esa figura de la mediación, por supuesto se respalda en la confianza institucional que poseen algunos actores locales. En particular, la Iglesia Católica, las universidades, la Defensoría del pueblo y las organizaciones sociales están llamadas a ejercer el liderazgo para movilizar la población minera hacia cambios sociales que conviertan su actividad productiva en desencadenante de desarrollo local.

## Ilustración 2 Confianza institucional



Tomado de (Eslava (Ed), 2014, pág 58)

Este texto tiene un carácter deliberadamente propositivo. Pretende superar el lamento por la adversidad que caracteriza al territorio minero, para ofrecer criterios de comprensión que orienten las acciones concretas con vistas a promover dinámicas

de cambio social. Por esa razón, al final se propone un pacto de gobernanza minera que valore los atributos de la comunidad asentada en el territorio, pero que también acompañe sus planes de acción desde la mirada de los actores externos. La realidad minera exige

que el país entero reconozca la urgencia de cambiar la actitud cotidiana de mero observador crítico de coyunturas, para hacer parte activa de los ejercicios de control social con incidencia en los procesos de nuevas políticas públicas locales y nacionales

## Ilustración 3 Hallazgos

1  
La corrupción NO es inherente al ser humano. Comprender la corrupción y la cooptación como herencias de la debilidad estatal para emprender las acciones encaminadas a su erradicación.

2  
La riqueza natural NO es una maldición. Las reglas informales también pueden constituir una fortaleza para la construcción de políticas públicas fundadas en la participación y encaminadas a la promoción del desarrollo local.

3  
“¿Apague y vámonos?” -Jamás. A pesar de las condiciones de adversidad, la comunidad tiene actitudes prosociales indispensables para detonar procesos de acumulación y uso del capital social.

4  
“¿Tierra de nadie?” -NO, tierra de todos. Con el acompañamiento de los actores concernidos, el Estado tiene la obligación de liderar el cambio social en los territorios mineros.

*La conclusión principal es que llegó la hora de superar los lamentos derrotistas para emprender acciones concretas de promoción de capital social, construcción local de política pública y creación de escenarios de gobernanza.*

*Las reglas informales han sido tradicionalmente cooptadas por dinámicas extractivas y criminales pero la convergencia de esfuerzos locales, regionales y nacionales puede hacerle frente a la adversidad que se le indilga a la explotación aurífera.*

## Conclusiones

- *Políticas públicas basadas en gobernanza comunitaria*
- *Construir instituciones locales ingeniosas*
- *Encarar los problemas de pobreza, exclusión y ambientales*
- *Redundancia en la creación de normas*
- *Tener en cuenta los comportamientos prosociales*
- *Reconocer la realidad sin ingenuidad*
- *Avanzar en la formalización pero sobre todo en la construcción de nexos fuertes entre sector formal e informal*

# ¿Qué es LA CORRUPCIÓN y por qué es importante SUPERARLA?

En el año 2011, Colombia obtuvo un puntaje de 2,8 sobre 10 en el Índice de Transparencia Internacional. Este resultado insinúa que la mayoría de los colombianos considera que en el país los asuntos públicos se manejan con poca transparencia y sospechan que la mayoría de las interacciones sociales, políticas y económicas están contaminadas por la corrupción.

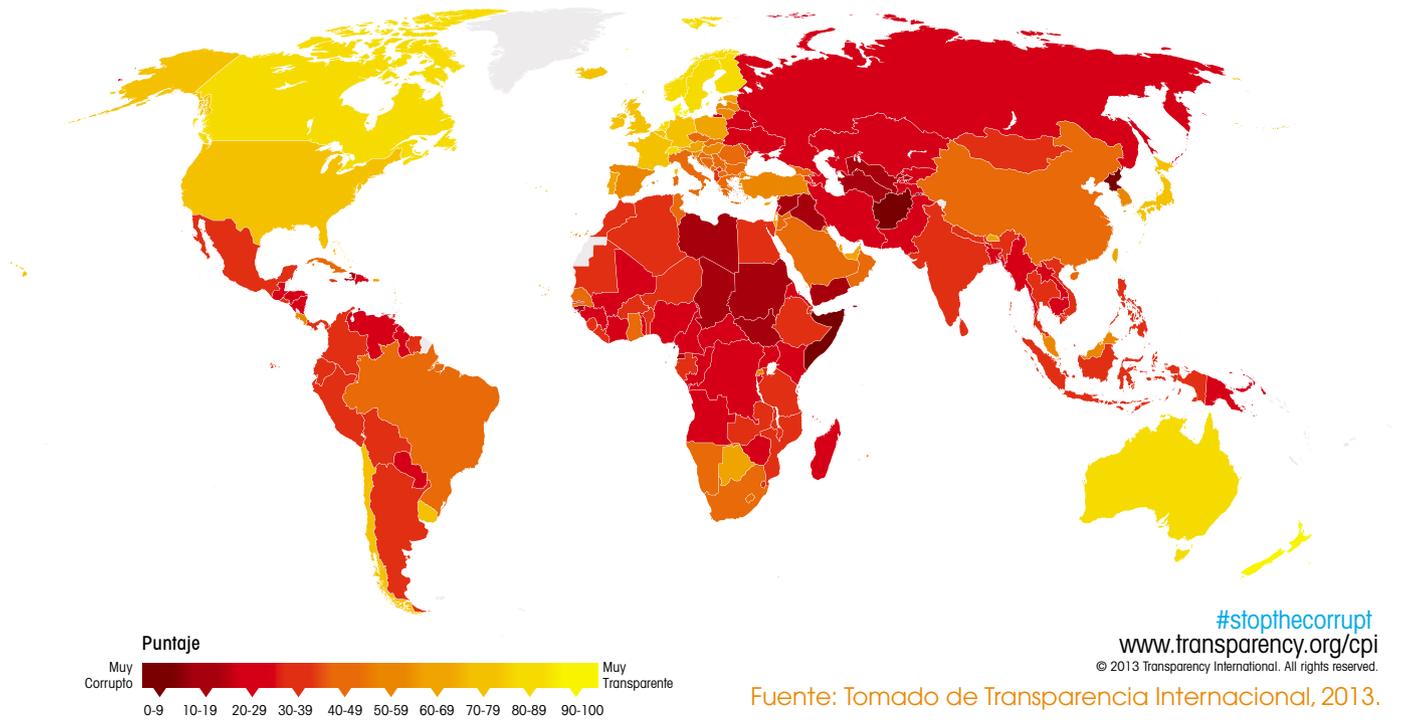
La corrupción es la violación de un deber posicional, la transgresión de un sistema normativo de referencia, la expectativa de obtener una ganancia extra posicional –no necesariamente económica, ni personal– y un intento por ocultar la acción (Misas, Oviedo & Franco, 2005, pág. 30). De esta forma, la corrupción política se puede entender como los comportamientos ilegales, o apenas legales, por parte de algunas élites políticas para poner al servicio de intereses privados los asuntos del Estado (Uslaner, 2004).

La mayoría de los colombianos consideran que su sistema político y sus interacciones económicas se encuentran cargadas por los costos que supone la corrupción. El 93% de los empresarios encuestados por el informe “Doing Business 2012” del Banco Mundial responsabilizaron a la corrupción como la principal razón para la dificultad de hacer negocios en el país. De igual forma, de acuerdo a datos del “Barómetro Global de la Corrupción 2010”, instituciones como los partidos políticos, el Congreso de la República, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales son percibidos por los colombianos como algo o muy corruptos.

Aunque suponga un enorme reto, un buen número de sociedades han logrado diseñar herramientas políticas y sociales para abordar sus problemas de corrupción.

En efecto, el mayor incentivo para las prácticas corruptas es la resignación. La acción pública y sobre todo, la coordinación social pueden vencer en la lucha contra la corrupción.

## Ilustración 4 Índice de Percepción de Corrupción 2013



La corrupción destroza a la justicia y les da a unas personas ventajas sobre otras. En efecto, la corrupción puede llegar a afectar todos los espacios de la experiencia vital de las personas y organizaciones que conforman una sociedad. Así, destroza los valores morales, afecta el respeto por la ley, y la fe mutua de los miembros de esa comunidad (Uslaner, 2004). La corrupción lleva a niveles bajos de crecimiento económico y a gobiernos ineficientes. (Uslaner, 2009, pág. 1).

Aunque la corrupción es un problema universal, en tanto afecta a todas las sociedades y organizaciones humanas, muchos sistemas políticos y económicos han logrado contener los efectos más perjudiciales de estas prácticas por medio de políticas públicas y esfuerzos sociales bien encaminados y sostenidos.

Se pueden identificar dos niveles de la corrupción. En primer lugar están las prácticas de bajo nivel que involucran a funcionarios e individuos bajo marcos legales y normativos básicos, con una posición baja en la organización pero con algún grado de discrecionalidad en sus decisiones. El segundo nivel de la corrupción se da a “gran escala” y supone un aumento en la posición de los involucrados dentro de la organización, su discrecionalidad y el poder de sus decisiones y el grado de coordinación y organización que implica el esfuerzo corrupto (Rose-Ackerman, 2010).

Ahora bien, se puede entender la corrupción como un fenómeno que responde a una ecología de factores de riesgo. Es decir, que las prácticas corruptas se ven incentivadas por unas condiciones ambientales asociados a su

ocurrencia. Ninguno de estos factores es necesariamente suficiente por sí solo para explicar el fenómeno, pero pueden estar presentes en un contexto donde los incentivos para que ocurran son muy altos.

Así pues, se pueden identificar una serie de factores que incentivan la ocurrencia de prácticas corruptas en una sociedad y que configurarían esta “ecología” de la corrupción (Orrego Larraín, 2000):

## Ilustración 5 Ecología de la corrupción



Fuente: Elaboración propia.

La importancia de una apuesta por la transparencia está en que el ocultamiento es uno de los elementos constitutivos de la corrupción común. En efecto, “la opacidad de los procesos de toma de decisión en el sector público y en el privado, en las actuaciones administrativas y judiciales, en la gestión de los recursos públicos y en las relaciones con la ciudadanía, configura uno de los mayores riesgos de corrupción, limita la rendición de cuentas y condiciona la eficacia del control social” (Transparencia por Colombia, 2009, p. 20).

Sin embargo, en algunos arreglos micro-institucionales, en tanto la corrupción no es vista como un comportamiento moralmente errático, los actores no se preocupan por cubrir sus huellas. Este escenario representa un reto para un enfoque de transparencia. De allí, la pertinencia de combinar la exigencia de más transparencia con la información pública, en el entendido de que la gente no tiene por qué, necesariamente, conocer las consecuencias negativas de la corrupción (de Speville, 2011).

# El Pacto de Gobernanza Minera Y TRANSPARENCIA

Partimos de entender que la gobernanza es un marco institucional de equilibrio entre gobierno y sociedad en las decisiones y acciones públicas. Se sustenta en espacios de participación fuertes, contrapesos sociales reales y una disposición general del gobierno y la sociedad al diálogo y el acuerdo sobre los temas públicos.

El pacto de gobernanza supone ante todo un compromiso por superar “el débil vínculo entre sociedad y el Estado, entre los intereses individuales y colectivos de las personas y grupos que conforma la sociedad” (Giraldo, Casas, Méndez, & Eslava, 2013, pág. 165). Asume responsabilidades colectivas respecto a la transparencia y la pertinencia del uso de los recursos públicos en la comunidad.

También busca determinar unos mínimos fundamentales sobre los cuales deben basarse los comportamientos de los actores en torno a un problema público específico. Su principal preocupación se centra en la interacción social y política encaminada a alcanzar objetivos socialmente deseables. De igual forma, pretende que los actores se comprometan voluntariamente con el cumplimiento de las normas, con un enfoque de construcción de tejido social y fortalecimiento de la sociedad civil. Como se señaló arriba, se trata de identificar la vivencia comunitaria como fuente confiable y eficaz de soluciones colectivas; exigir el respeto que merece el ingenio luga-

reño y, por último, crear las condiciones para dar a conocer en otros contextos la salida a los dilemas colectivos.

Estos ejercicios deben partir de la comprensión de los acuerdos micro-institucionales que se presentan en cada contexto, con el fin de idear mecanismos para la construcción de vínculos entre las variables negativas que hacen presencia en las localidades y las variables propuestas por el arreglo local.

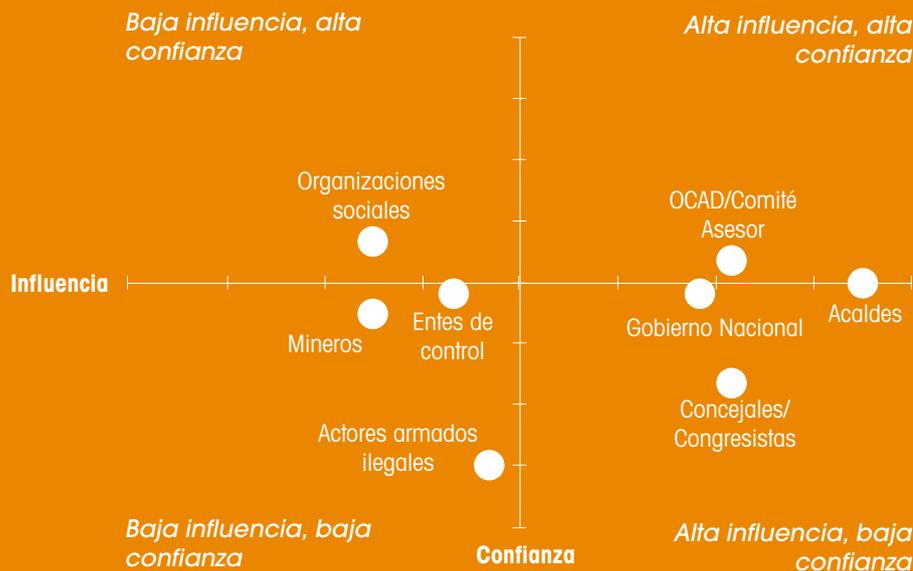
A continuación se proponen una suerte de pasos que pueden guiar la suscripción de un Pacto de Gobernanza Minera y de Transparencia en los términos planteados anteriormente. Aunque la promoción de un Pacto de Gobernanza es un proyecto social colectivo, se debe sustentar en la tarea ejercida por un actor “Mediador”, esto es, una persona, grupo o institución que sea capaz de reunir las voluntades de los demás actores utilizando su reputación, prestigio, confianza e influencia. Este Mediador sería, en principio, quién emprendería los esfuerzos preliminares para suscribir el Pacto en una localidad, pero su labor debería irse diluyendo entre los demás actores conforme el proceso avanza. Esta investigación encontró que en las regiones auríferas existen altos niveles de confianza institucional en la Iglesia Católica, las universidades, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones sociales. En principio, estas instituciones podrían ser un buen “Mediador” para promover la adhesión al Pacto en un contexto específico.

1. *Reconocimiento de actores*: para iniciar el proceso, debe identificarse a los actores relevantes que harán parte del Pacto. Los criterios de pertinencia pueden variar de acuerdo con cada contexto. Una apuesta de gobernanza participativa, debe darle prioridad al diálogo social. Así pues, debe incluirse la pluralidad de actores que representen los diferentes sectores que tienen capacidad, competencia, interés y que se ven afectados por la situación. Actores institucionales, gubernamentales y de control; sectores económicos, sociedad civil organizada y representantes de todas aquellas poblaciones que puedan ver afectados sus derechos. Los actores que participen de este pacto de gobernanza deben estar dotados de herramientas o mecanismos de *accountability* societal que faciliten una auténtica participación. Realidades tan complejas de ausencia estatal como las evidenciadas en los 17 municipios objeto de estudio, evidencian la necesidad de la construcción de un acuerdo común. El Pacto de Gobernanza sostenible y transparente, requiere que todos los actores concernidos reconozcan el problema. Ninguno es completamente ajeno al problema.

La corrupción es un problema socio ecológico que involucra a actores públicos y privados y cuyas consecuencias afectan a todos los miembros de una sociedad. El Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia debe iniciar por reconocer el grado de influencia de cada actor en el problema y por tanto, en su solución. Este ejercicio busca garantizar la participación responsable por parte de quienes al final, suscriban el pacto. El reconocimiento del problema, permite poner el tema de la lucha contra la corrupción en la agenda local.

Los resultados de esta investigación sugieren que en la región objeto de estudio, algunos actores cuentan con mayores niveles de influencia en cuanto a recursos de regalías y mayores niveles de confianza en términos generales. La Ilustración 6 fue construida al relacionar ambas variables resultado de las puntuaciones que les dieron los actores entrevistados. Este ejercicio da cuenta de un escenario donde algunos actores que generan alta confianza (esto es, organizaciones sociales y entes de control) no son identificados como relevantes en términos de influencia, mientras algunos en los que en general se desconfía (concejales y congresistas) jugarían un papel fundamental. Los OCAD, los alcaldes y el Gobierno Nacional cuentan con niveles relativamente altos de confianza y de influencia, lo que los ubicaría en una posición de Mediador, entre los demás actores. Esto sugiere que deberían asumir la responsabilidad inicial de promover iniciativas para la construcción comunitaria de Estado en términos de pluralidad, participación y transparencia como lo invita un Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia. Lo anterior no quiere decir que los otros actores no juegan un papel fundamental. Todo lo contrario, el Pacto se sustenta en la disposición a igualar el escenario de decisiones y comportamientos públicos de sus participantes. En el futuro, las disposiciones y acciones de los firmantes debería enfocarse en mejorar los niveles de confianza e influencia de todos los participantes, mientras se preocupa por reducir el de aquellos actores que puedan tener una injerencia poco sana en el mismo (por ejemplo, los grupos armados ilegales).

## Ilustración 6 Mapa de actores en zonas auríferas



Tomado de (Eslava (Ed), 2014, pág 51)

Una vez reconocidos los actores que harán parte del Pacto, deben encontrarse y ponerse en común, los acuerdos clave que conformarán el Pacto, sus principios, compromisos y la apuesta que se busca en términos locales con su suscripción. Este ejercicio busca inscribir el Pacto en la agenda pública local, convertirlo en una realidad política, una necesidad práctica para los ciudadanos y las fuerzas

- sociales de la sociedad en dónde funcionará. La inscripción del Pacto en la agenda supone un aumento en los potenciales apoyos y participación en las iniciativas que acompañen el ejercicio.
2. *Declaración de voluntad:* una vez terminada la etapa de reconocimiento de actores, se sugiere que quienes en efecto quieren suscribir el Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia realicen

una declaración pública (conjunta o individual) de su voluntad de hacerlo, con un fuerte contenido simbólico que evoque el poder de la sanción social a su incumplimiento. Este documento puede acompañarse de la admisión de los principios y compromisos del Pacto. A continuación se muestran algunos parámetros de iniciativas de transparencia en contextos extractivos que pueden servir de guía:

### Principios EITI, 2003

1. Compartimos la convicción que el prudente uso de los recursos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales deben ser un motor importante para lograr un crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza; pero si no son manejados adecuadamente, puede generar impactos sociales y económicos negativos.
2. Creemos que el manejo de los recursos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales es para el beneficio de los ciudadanos y debe ser invertido por el Estado con el objetivo del desarrollo nacional.
3. Reconocemos que los beneficios de la explotación ocurren en tanto las ganancias tienen lugar a través de los años y es altamente dependiente del precio.
4. Reconocemos que el entendimiento público del Sistema General de Regalías puede reforzar el debate público y mejorar los procesos de toma de decisiones y escogencia de alternativas de políticas de desarrollo.
5. Resaltamos la importancia de la transparencia por parte del Estado y las compañías o industrias extractivas y la necesidad de potenciar la transparencia y el control.
6. Reconocemos que alcanzar mayor transparencia debe sustentarse en un contexto de respeto por los contratos y las leyes.
7. Reconocemos la importancia de la transparencia en los procesos locales para atraer un mayor nivel de inversiones privadas beneficiosas.
8. Creemos en el principio y la práctica de la rendición de cuentas por parte del gobierno a todos los ciudadanos en la gestión de los recursos públicos.
9. Estamos comprometidos a promover altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en la vida pública, las operaciones gubernamentales y los negocios.
10. En la búsqueda de soluciones, creemos que todos los actores tienen contribuciones importantes y relevantes para hacer.

### Compromisos Transparencia por Colombia, 2009:

1. Autonomía: los actores suscribientes se comprometen a respetar la autonomía de los demás actores, su conformación, su participación y sus decisiones.
2. Información completa, gratuita y accesible: los actores suscribientes se comprometen a publicar y entregar toda la información de sus procesos que tengan repercusiones colectivas.
3. Diligencia: los actores suscribientes se comprometen a facilitar y asistir a las reuniones y encuentros programados y a designar el capital humano requerido (con capacidad técnica y poder decisorio suficiente) para hacer parte de estos espacios.
4. Atención a decisiones y recomendaciones: los actores suscribientes se comprometen a respetar y acatar las decisiones y recomendaciones que se desprendan de las discusiones colectivas en los espacios de reunión que acompañen al Pacto. Este compromiso incluye la toma de decisiones correctivas y la denuncia de hallazgos fiscales, penales o disciplinarios a las autoridades pertinentes.

Ni los principios, ni los compromisos propuestos aquí deben considerarse como camisas de fuerza. En tanto apuesta por reconocer las particularidades locales, el Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia confía en la capacidad de cada arreglo territorial para obtener el mayor beneficio para sus comunidades –siempre bajo el manto de las ideas de la gobernanza y la transparencia-. Las declaraciones de voluntades también deben acompañarse de compromisos de trabajo por parte de los actores involucrados; el éxito del Pacto reside particularmente en la forma como participen los actores en el mismo, desde las grandes discusiones y decisiones, hasta las nimiedades logísticas del día a día.

3. *Conformación del “Comité local de gobernanza minera y transparencia”*: el principal espacio de reunión y discusión para hacer seguimiento a los compromisos e iniciativas del Pacto es el Comité Local de Gobernanza Minera y Transparencia. En primer lugar, se deben designar los delegados de

cada actor participante. Estos deben ser representativos y tener algún poder de decisión. El Comité debe preocuparse por responder a principios de pluralismo, participación, corresponsabilidad, ética pública, contestabilidad (Conocimiento), obligatoriedad (Incentivos) y receptividad (Confianza) (Eslava, 2011).

Al respecto, también deben tenerse en cuenta los atributos de microsituaciones que afectan el nivel de cooperación logrado por los participantes en entornos de dilemas sociales: 1) La comunicación es viable; 2) se conoce la reputación de los participantes; 3) Alto rendimiento marginal per cápita; 4) Capacidades de entrada y salida; 5) Horizonte más extenso en el tiempo; 6) Capacidad de establecer sanciones acordadas (Ostrom, 2000).

El Comité debe preocuparse por establecer reglas claras de comportamiento de sus participantes y de administración del trabajo; contar con una estructura clara, en donde las responsabilidades sean compartidas y la presidencia rotativa

en un espíritu claro de igualdad entre los actores. Estas disposiciones preliminares siempre deben establecerse según las particularidades locales y en el entendido que ninguna disposición debe ser estática, esto es, que no pueda ser modificada en el futuro si las dinámicas del Pacto así lo requieren.

En este sentido, resulta fundamental reconocer que los habitantes de las regiones auríferas a las que se dirige esta iniciativa cuentan con bajos niveles de confianza interpersonal e institucional, pero también con indicadores satisfactorios de capital social. Esta realidad supone un reto para los participantes del pacto, pues puede convertirse en un obstáculo para la generación de las tendencias beneficiosas que se consideran en este texto. Pero, en tanto un reto importante para asumir, el Pacto y sus participantes deben no solo valorar sus determinantes de la sociedad, sino, también idear maneras ingeniosas para replicar y potenciar los comportamientos pro-sociales existentes.

## Elementos de una evaluación a la información pública local

Fuente:  
elaboración libre  
con base en  
(Universitat Autònoma  
de Barcelona, 2013).

**Representantes políticos:** ¿se da la información básica sobre el alcalde? ¿se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno?

**Gestión de recursos:** ¿se da información sobre las competencias de los órganos de gobierno? ¿se da información sobre la composición de los órganos de gobierno? ¿se da información sobre los calendarios de trabajo de los órganos de gobierno? ¿se publican las actas de las sesiones de trabajo? ¿se publican los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno? ¿se da información sobre el Plan de Desarrollo del gobierno? ¿se da información sobre los puestos de trabajo y las retribuciones? ¿se publica el presupuesto del gobierno? ¿se publica información sobre la ejecución del presupuesto?

**Información de gestión de recursos:** ¿se publican noticias sobre la gestión de los recursos públicos? ¿se publican noticias sobre los miembros de gobierno y su gestión de recursos? ¿se publican noticias sobre el control que se hace a esta gestión de recursos? ¿se publica información sobre el perfil de los contratistas y su desempeño en contratos actuales y previos?

**Herramientas para control ciudadano:** ¿se publican herramientas e información que permita el seguimiento y monitoreo social de la gestión de recursos? ¿se publica información general sobre el desarrollo del municipio? ¿se publican los datos de contacto de los miembros de gobierno? ¿se ofrece una agenda clara de actividades y espacios de participación ciudadana? ¿se ofrece la posibilidad de realizar denuncias o presentar quejas sobre la gestión de recursos públicos?

4. *Estableciendo prioridades y planes de trabajo:* luego de conformar el Comité de Gobernanza Minera y Transparencia, se requiere el acuerdo sobre las prioridades estratégicas y la formulación de un plan de trabajo que recoja la el espíritu de sus principios y compromisos. En primer lugar, se propone la promoción de iniciativas educativas que busquen calificar a los delegados en los temas que se tratarán en el Comité. En efecto, en muchas localidades, los actores

no cuentan con iguales capacidades técnicas y esto puede entorpecer la labor del Pacto, dando además una ventaja inconveniente a algunos de los miembros respecto a otros. La participación de los actores se sustenta sobre la capacidad de tienen de acceder al conocimiento político y al conocimiento técnico, por lo tanto, debe haber una formación y educación de los actores en los temas relevantes para garantizar que su participación sea real. De igual forma, la

disposición a participar se encuentra determinada por el interés que el tema despierte en un momento y lugar específicos.

Este primer ejercicio también debe vincularse con otro de suma importancia, a saber, la construcción de confianza entre los actores involucrados. En efecto, aunque la voluntad común y las reglas claras del Pacto ayudarían a la confianza entre sus miembros, el relacionamiento constante entre actores supone la mejor y más estable fuente de

confianza. La confianza supone un insumo clave para la generación de acción colectiva que coordine y articule esfuerzos comunes y promulgue por objetivos socialmente beneficiosos. Las disposiciones en el Pacto deben aprovechar la confianza existente en algunos espacios sociales. Particularmente en la región objeto de estudio, instituciones como la familia, los vecinos, la Iglesia, las organizaciones sociales y

las universidades cuentan con altos niveles de confianza por parte de los habitantes.

Como se señaló, la construcción de un Diagnóstico local de transparencia es un paso fundamental. Un diagnóstico permite traducir los conceptos de *accountability* social, gobernanza y participación, en acciones concretas al servicio de las políticas públicas territoriales en contextos de minería aurífera. Para

esto, el Comité debe determinar los siguientes elementos en su contexto:

1. Identificar motivaciones
2. Encontrar posibles áreas en riesgo
3. Reconocer mercancías políticas
4. Proponer medidas y adoptar herramientas
5. Fortalecimiento de espacios existentes
6. Ejercicio efectivo de control social (informado, formado y sostenible)

## Ilustración 7 Prioridades regionales según entrevistas

Esta investigación, en su fase de entrevistas a profundidad con actores relevantes para las zonas mineras bajo estudio, determinó una serie de prioridades regionales, problemas públicos que se configuran como obstáculos de desarrollo y que puede dar luces a los participantes en un Pacto de Gobernanza Minera y de Transparencia. En efecto, en orden de prioridad local, los actores entrevistados señalaron a la (1) ilegalidad e informalidad, (2) las afectaciones al medio ambiente, (3) la criminalidad, (4) la concentración del poder local, (5) la informalidad y (6) la corrupción política con recursos de regalías.

Ilegalidad/Informalidad

Afectaciones al medio ambiente

Criminalidad

Concentración del poder local

Informalidad

Corrupción en regalías

El Comité debe ocuparse de idear alternativas de solución, bajo un enfoque de diseño de herramientas locales de transparencia y gobernanza minera. Sus principales preocupaciones deberían centrarse inicialmente en el fomento a la denuncia (creación de canales seguros, relación con entes de control, construcción de receptividad y confianza); capacidad social de presión y consecuencias políticas (idear herramientas divulgativas del

trabajo del Comité y del desarrollo del Pacto); propugnar por la seguridad de sus miembros (proyección de agentes clave y búsqueda de apoyo a nivel nacional y local); inscripción y mantenimiento del problema público en la agenda; y construcción de estrategias de información que busque la comprensión social del fenómeno, informar a la ciudadanía y promover el interés y conocimiento público sobre el tema.

En breve, suscribir un Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia implica los siguientes pasos:

1. *Reconocimiento de Actores:* Identificación de actores clave en ente territorial, debe incluir actores sociales, Estatales y grandes medianos y pequeños mineros, con los cuales se debe socializar la iniciativa y evidenciar la necesidad de suscribir un Pacto con el fin de inscribir la problemática en la agenda local.
2. *Declaración de Voluntad:* Manifestación de voluntad e intención por parte de los actores a través de la cual se adhieran a los principios y compromisos que fundamentan el pacto.
3. *Constitución del Comité de Gobernanza Minera y Transparencia:* Los actores deben elegir un delegado que los represente en el grupo de trabajo y que tenga la capacidad de suscribir compromisos en nombre del actor para la conformación

de un grupo de trabajo que deberá acordar un reglamento interno y definir cuestiones logísticas para garantizar eficiencia y transparencia.

4. *Construcción de un Plan de Trabajo:* partir de la cualificación de los delegados, para garantizar que quienes participan cuenten con un lenguaje y unas bases comunes de formación en los asuntos relevantes como normatividad, mecanismos de control, competencias legales de los actores. La elaboración de un plan de trabajo debe partir de un diagnóstico local de los principales riesgos y de mercancías políticas que propicien la corrupción. La construcción del diagnóstico debe conducir a la identificación de alternativas de solución que respondan a las capacidades, y competencias de cada actor, que permitan la construcción de herramientas locales para la transparencia y la gobernanza minera.

## CREANDO INCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN EL PACTO

*Un control social efectivo logrará hacer ver a las autoridades administrativas que este ejercicio puede mejorar su desempeño (al aumentar la calidad de sus decisiones, resultados y su gobernabilidad doméstica) y serán más proclives a aceptar y fomentar estas iniciativas. La clave es idear incentivos con enfoque local para cada uno de los actores que participan. Para los políticos, por ejemplo, convertir el trabajo responsable dentro de los estándares del Pacto en un tema*

*“políticamente rentable” puede aumentar el nivel de compromiso de autoridades públicas de elección popular. Se puede lograr que la responsabilidad fiscal, la transparencia pública y la receptividad social tengan como incentivo la validación electoral. Para cada localidad supone un reto identificar los incentivos particulares para cada contexto y para cada actor, pero de este ejercicio puede depender el compromiso de los participantes y el éxito de lo acordado en el Pacto.*

## BIBLIOGRAFÍA

- de Speville, B. (2011). *Superando la corrupción*. Bogotá: Planeta.
- EITI, 2003. The EITI Principles. Recuperado en feb de 2014 de Extractive Industries Transparency Initiative, <http://eiti.org/eiti/principles>
- Eslava (Ed), A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Universidad EAFIT - Colciencias.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Eslava, A. (Sep de 2013). *Las pobrezas del oro*. Recuperado el Dic de 2013, de Portafolio: <http://www.portafolio.co/opinion/blogs/societas/las-pobrezas-del-oro>
- Fukuyama, F. (Abr de 2000). *Social Capital and Civil Society*. Recuperado el Dic de 2013, de IMF Working Papers: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0074.pdf>
- Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el bajo Cauca. En J. Giraldo (Ed.), *Economía criminal y poder político* (págs. 33-68). Medellín: EAFIT.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., & Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.
- Grimke, F. (1870). *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres*. (F. González, Trad.) París: Rosa y Bouret.
- Klitgaard, R. (2003). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Misas Arango, G., Oviedo León, M. J., & Franco Correa, A. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia: teorías, prácticas y estrategias*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Mockus, A. (2012(1995)). *Pensar la Universidad*. Medellín: Universidad EAFIT.

- Morck, R., & Yeung, B. (2004). Family control and the rent-seeking society. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 391-409.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Orrego Larraín, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 3-15.
- Ostrom, E. (2013). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, II(1), 5-72.
- Putnam, R. (2002). Solo en la bolera. *Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Rose-Ackerman, S. (2010). Economía política de la corrupción. En M. (. Merino, *Ética pública* (págs. 132-158). México: Siglo XXI.
- Sennet, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación*. Barcelona: Anagrama.
- Transparencia por Colombia. (2009). Informe anual. Bogotá: Criterio.
- Universitat Autònoma de Barcelona. (2013). *Evaluaciones*. Recuperado el 10 de 2013, de sitio web de Mapa Infoparticipa: <http://mapainfopublica.com/es>
- Uslaner, E. M. (2004). Trust and Corruption. En J. e. Lambsdorf, *Corruption and the new institutional economics*. Londres: Routledge.
- Uslaner, E. M. (2009). Corruption, inequality and trust. En G. Svendsen, & S. Gunnar Lind Haase, *The handbook of social capital*. Londres: Edward Elgar.
- Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis institucional*. Bogotá: Tercer Mundo - DNP.

*Todas las ideas aquí expresadas son una versión reducida de los planteamientos explicados con rigor y detalle en el libro*

ORO COMO FORTUNA. INSTITUCIONES, CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA DE LA MINERÍA AURÍFERA COLOMBIANA. EAFIT - COLCIENCIAS, 2014.

MEDELLÍN, MARZO DE 2014

Mucho se habla de la importancia del desarrollo económico de los territorios. También se destaca el papel que pueden jugar los recursos naturales en el camino hacia el progreso. Pero se suele prestar poca atención a los recursos civiles con los que cuentan los habitantes de una región.

