

# ORO COMO FORTUNA

**Instituciones, capital social y gobernanza  
de la minería aurífera colombiana**

Adolfo Eslava

(Editor académico)

Laura Correa

Ana Carolina González

Yulieth Hillón

Jorge Giraldo Ramírez

Alejandra Ríos

Andrés Preciado

Santiago Silva

Juan Pablo Trujillo

Oswaldo Zapata



## **ORO COMO FORTUNA**

### **Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana**

Primera edición

Medellín, marzo de 2014

© Centro de Análisis Político – Departamento de  
Gobierno y Ciencias Políticas – Universidad EAFIT

#### **Editor académico:**

Adolfo Eslava

#### **Autores:**

Adolfo Eslava

Laura Correa

Ana Carolina González

Yulieth Hillón

Jorge Giraldo Ramírez

Alejandra Ríos

Andrés Preciado

Santiago Silva

Juan Pablo Trujillo

Oswaldo Zapata

#### **Editan:**

Universidad EAFIT

Departamento Administrativo de Ciencia,  
Tecnología e Innovación – Colciencias

#### **ISBN:**

#### **Diseño e impresión:**

Pregón S.A.S.

# Contenido

## PRIMERA PARTE

Estudios de corrupción y cooptación en territorios  
de minería aurífera en Colombia..... 7

Presentación ..... 9

*Adolfo Eslava*

### Capítulo 1

Realidades adversas y atributos de comunidad  
en Antioquia, Bolívar y Córdoba  
Ideas para una política pública  
en la minería aurífera no legal..... 13

*Adolfo Eslava*

*Jorge Giraldo Ramírez*

### Capítulo 2

Conceptos para los estudios de la corrupción política  
y la cooptación del Estado ..... 77

*Laura Correa*

*Andrés Preciado*

*Santiago Silva*

### Capítulo 3

Arreglos microinstitucionales en la minería de oro:  
diagnóstico local bajo el marco  
del IAD de Elinor Ostrom..... 155

*Laura Correa*

*Santiago Silva*

*Oswaldo Zapata*

### **Capítulo 4**

Confianza y acción colectiva en contextos mineros:  
un análisis econométrico ..... 287

*Adolfo Eslava*

*Oswaldo Zapata*

## **SEGUNDA PARTE**

Conceptos y recomendaciones para la construcción  
de pactos de gobernanza minera ..... 317

### **Capítulo 5**

Transparencia, control ciudadano y fortalecimiento  
institucional: una mirada desde las nociones  
de accountability y gobernanza..... 319

*Ana Carolina González*

### **Capítulo 6**

*Accountability* societal:  
herramienta de gobernanza contra la corrupción..... 363

*Alejandra Ríos*

*Juan Pablo Trujillo*

### **Capítulo 7**

La participación en conflictos socioambientales:  
la paradoja institucional colombiana ..... 409

Yulieth Hillón

### **Capítulo 8**

Minería y sociedad:  
construyendo pactos de gobernanza y transparencia..... 449

*Adolfo Eslava*

*Santiago Silva*

AUTORES ..... 477

## **Agradecimientos**

Bersaydes Anaya – Promotora Social, San Pablo, Bolívar

César Augusto Nieto Rojas – Procuraduría General de la República

Concejo Municipal de Cañasgordas

Concejo Municipal de Segovia

Cristóbal Vanegas Guarín – Alcalde de San Pablo, Bolívar

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Investigación de la Universidad EAFIT

Frederick Massé – Universidad Externado de Colombia

Héctor Julio Ortiz Rojas – Procuraduría General de la República

Instituto de Estudios del Ministerio Público

Jaime Jaramillo – dirección de Responsabilidad social empresarial de Mineros SA

Javier Márquez Acosta – Pbro Vicario General y Director Pastoral Social, Diócesis de Montelibano

Jesús Arnoldo Ospina Garcés – Secretario de Planeación, Municipio de Cañasgordas.

Juan Diego Gómez – Representante a la Cámara

Juan Felipe Ortiz – Universidad de Los Andes

Juan Hincapié – Organización minera de San Pablo, Bolívar.

Laura García Montoya – Universidad de Los Andes

Laura Wills – Congreso Visible

Luz Estella Pareja Carrascal – Cogestora de la Red Unidos, Puerto Libertador.

María Cristina Ríos Gil – Coordinadora Zonal Proyecto ISEP-Córdoba-Antioquia- Agente de Pastoral Social – Diócesis de Montelibano y Santa Rosa de Osos.

Martha Lopera – Desarrollo Comunitario, Municipio de Cañasgordas.

Maruen Vides Ramos – Agente de Pastoral Social, Diócesis de Montelibano y Santa Rosa de Osos.

Rafael Sánchez – Gobernación de Antioquia, Municipio de Tarazá

# **PRIMERA PARTE**

**Estudios de corrupción  
y cooptación en territorios  
de minería aurífera en Colombia**



## **Presentación**

La UNIVERSIDAD EAFIT ha venido consolidando un programa sistemático de investigación alrededor de la pregunta por la economía política de la periferia colombiana. En particular, desde el CENTRO DE ANÁLISIS POLÍTICO —adscrito al DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS— se han abordado asuntos de narcotráfico, madera, oro y poder político. En esta misma línea, el proyecto de investigación que da origen a este libro tiene el propósito de descifrar los arreglos microinstitucionales que enmarcan las acciones de corrupción y cooptación en el escenario de la contratación estatal con recursos de regalías de minería aurífera.

Este texto ofrece una lectura alternativa a la dinámica social de la minería de oro. En lugar de la consabida maldición de los recursos naturales, se exponen conceptos y evidencia empírica para pensar y hacer posible una minería con mejores resultados

sociales. Concebir el oro como fortuna es una tarea factible que no solo compete a los gobiernos locales sino también a los actores extralocales.

Esta propuesta está dividida en dos partes: resultados de la investigación y diálogo entre aproximaciones conceptuales. La primera parte comienza con una mirada panorámica que sintetiza el marco analítico, los conceptos generales, aspectos metodológicos y hallazgos principales; luego, en el segundo capítulo, se detallan las categorías analíticas de la investigación, y se destaca la relevancia de la *mercancía política* como rasgo distintivo de la corrupción y la cooptación del Estado. El tercer capítulo exhibe los resultados del trabajo de campo en clave del marco de análisis institucional y desarrollo (IAD) de ELINOR OSTROM; allí se evidencian las condiciones de adversidad del contexto y la presencia de reglas formales e informales que dan forma a los acuerdos que soportan la arena de acción minera. Para finalizar la primera parte, se presenta el ejercicio econométrico a partir del cual se concluye que existen atributos de comunidad que son factores explicativos de la disposición a la confianza y a la acción colectiva, esto es, que en condiciones de adversidad también afloran las vivencias comunitarias como detonantes que permiten establecer acuerdos para resolver dilemas colectivos.

La segunda parte del libro consta de cuatro capítulos encaminados a soportar el proceso de construcción de pactos de gobernanza minera. En primer lugar, el capítulo cinco aborda las nociones de *accountability* y gobernanza como herramientas para el análisis de experiencias de transparencia, control ciudadano y fortalecimiento institucional. El capítulo siguiente hace un recorrido conceptual y empírico para proponer la noción de *accountability* societal como escenario para redirigir el sentido de

la representación política y apropiar la noción de “cosa pública”. En el séptimo capítulo se estudia el derecho a la participación de la población afectada por proyectos de desarrollo en Colombia y se concluye con la necesidad de identificar y respetar las vías legítimas, pero no legisladas, de movilización social que pueden ensanchar el marco jurídico actual. A manera de conclusión, el último capítulo recoge ideas desarrolladas a lo largo del libro —desde una perspectiva más divulgativa y propositiva— con la intención de materializar un primer eslabón que permita avanzar hacia políticas públicas mineras en sintonía con las realidades y potencialidades locales.

Por último, es necesario agradecer el apoyo económico de COLCIENCIAS para llevar a cabo esta investigación. También, en nombre del equipo de investigadores y de los colegas que se sumaron a esta propuesta, agradecemos la actitud abierta y constructiva de los pobladores de los territorios mineros que, con sus testimonios y hospitalidad, brindan enseñanzas vitales y hacen llamados de atención para reconocer que los académicos, al igual que los burócratas y los políticos, somos meros mediadores entre la vivencia cotidiana y las decisiones públicas. El desafío intelectual y práctico consiste en reconocer los activos comunitarios como insumo valioso para la construcción de nuevas políticas públicas.

ADOLFO ESLAVA  
Febrero 8 de 2014



Capítulo 1

**Realidades adversas  
y atributos de comunidad  
en Antioquia, Bolívar y Córdoba**  
**Ideas para una política pública  
en la minería aurífera no legal**

Adolfo Eslava

Jorge Giraldo Ramírez



## Introducción

*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).

Los recientes estudios académicos sobre la minería en Colombia, en especial la aurífera, llaman la atención respecto a la necesidad de comprender asuntos de economía política, institucionalidad, cambios en las formas de intervención del gobierno central, el papel de la sociedad civil y la incidencia de los grupos armados ilegales (Giraldo & Muñoz, 2012; Toro, Fierro, Coronado, & Roa, 2012; Giraldo, 2013; Garay, 2013a; Garay, 2013b; González, 2013; Suárez, 2013).

El segundo volumen del informe sobre la minería en Colombia, que publicó la Contraloría General de la República, concluye que la corrupción es la maldición de los recursos naturales y la

minería. Luis Jorge Garay destaca, desde un punto de vista conceptual, el predominio de instituciones extractivas (Acemoglu & Robinson, 2012). Añade estos agravantes: la ilegalidad que permite la convergencia de actores criminales con capacidad para imponer reglas, la ausencia de rechazo social y moral de esa ilegalidad –tanto por apatía como por miedos fundados–, más los procesos de captura institucional y concertación de acuerdos entre agentes institucionales y actores poderosos –legales o ilegales. Todo lo cual recrea las condiciones para mantener patrones de apropiación de riqueza (incluido el presupuesto público) y de concentración del ingreso que impiden salidas democráticas, subordinan el funcionamiento del mercado y profundizan la exclusión social (Garay, 2013b).

Rudas y Espitia, por su parte, muestran el rezago en el que están sumidos los municipios mineros: señalan que mientras los municipios petroleros se acercan a las mejores condiciones de vida promedio municipales, los municipios mineros se asemejan más a las deficientes condiciones socioeconómicas de los municipios cocaleros.<sup>1</sup> En síntesis, “en las zonas donde se concentra la actividad minera, la población sobrevive soportando los efectos de lo que los especialistas han denominado la maldición de los recursos naturales” (Rudas & Espitia, 2013, pág. 71).

- 
1. La primera afirmación no aplica para la zona que cubre este estudio. El municipio petrolero de Yondó (Antioquia) presenta el índice de condiciones de vida (ICV) más bajo que cualquier municipio aurífero del mismo departamento –con excepción de Nechí– y semejante a los cuatro municipios de Bolívar –con excepción de Montecristo– y los tres de Córdoba, observados en este trabajo. La segunda –que los municipios mineros se parecen más a los cocaleros– se cumple por una razón elemental: los municipios productores de oro de la región geográfica del bajo Cauca, que va desde el sur de Córdoba hasta la Serranía de San Lucas, son también cocaleros.

Dicho estudio asegura que la “maldición” no solo se expresa en los elevados niveles de pobreza y en los bajos parámetros de calidad de vida, sino que también es evidente la gran debilidad de las instituciones locales manifiesta no sólo como ausencia o baja capacidad estatal, si también en la corrupción y cooptación de instituciones y recursos públicos en los niveles local y regional. Por esta razón se hace necesario conocer mejor la percepción de los actores locales y sus condiciones reales de vida, así como asegurar una adecuada fiscalización de la transparencia en el uso de recursos de tal manera que la extracción de recursos se pueda traducir en oportunidades de desarrollo.

Justamente, la investigación que da origen a este libro tiene el propósito de contribuir a la comprensión de esas categorías presentes en la vida cotidiana de las regiones mineras: la corrupción, la cooptación y la ilegalidad. Además del panorama descriptivo, resulta preciso materializar las recomendaciones para lograr incidir en la calidad de vida de los habitantes de las zonas mineras.

En este sentido, el propósito central de este capítulo es identificar las principales características de los arreglos microinstitucionales en territorios de minería aurífera. Para ello, la discusión se delimita con algunos elementos conceptuales básicos y la exposición se plantea en los términos metodológicos promovidos por la politóloga estadounidense y galardonada con el Nobel de Economía en 2009, Elinor Ostrom, con el fin de describir las variables exógenas más relevantes (contexto, atributos de comunidad y reglas) que dan forma a la arena de acción de la explotación del oro en Colombia. De manera transversal, se plantean intenciones y condiciones necesarias para la puesta en marcha de políticas públicas mineras adaptadas a las realidades locales.

El punto de partida consiste en reconocer la complejidad de un fenómeno que históricamente se ha relacionado con la ilegalidad y que recientemente ha sido infiltrado por dinámicas criminales. Ese es el caso de la minería aurífera colombiana que cuenta con una larga tradición de explotación informal y, gracias a la bonanza ocasionada por el comportamiento de los precios internacionales, configuró un escenario de operación al margen de la ley con incidencia en la explotación, comercialización y las dinámicas políticas y económicas conexas. En consecuencia, la situación problemática abarca la explotación ilegal y sus instancias de seguridad privada, contrabando, extorsión, soborno y evasión fiscal.

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 instancias centrales. Por el contrario, es necesario reconocer y comprender la microinstitucionalidad que caracteriza la vida cotidiana de las personas que habitan los territorios mineros. En términos de Ostrom, esta tarea implica abordar dos contextos:

- (1) un microcontexto relacionado con los atributos específicos de una situación de acción en la que los individuos interactúan de forma directa y (2) el contexto más amplio del sistema socio-ecológico en el que los grupos de individuos toman decisiones (Ostrom, 2013, pág. 47).

Este constituye una mirada panorámica a la investigación, razón por la cual presenta generalidades conceptuales y metodológicas para luego describir los hallazgos y conclusiones que se trabajan con mayor detalle en los capítulos siguientes. En este sentido, a continuación se muestra una aproximación a las

dinámicas sociales presentes en los contextos mineros destacando el papel de los atributos de comunidad para superar las adversidades que la cultura minera trae consigo.

## **Marco teórico.**

### **Análisis institucionalista de políticas públicas**

En este apartado, se busca llevar la deliberación alrededor de los asuntos de la gobernanza al terreno de nuevas políticas públicas que incorporen nociones de la vivencia propia de la comunidad en su contexto específico. Para ello, se recurre a las ideas de Elinor Ostrom y Joan Subirats acerca de la gobernanza policéntrica y el gobierno de la complejidad, respectivamente, en especial acatando sus exhortaciones a pensar y hacer posible unas nuevas políticas públicas en donde la vida cotidiana de los ciudadanos sea equiparada a las razones técnicas y políticas como criterio adicional de las decisiones sociales; de esta forma, el reto consiste en develar los arreglos microinstitucionales y ponerlos al servicio del diseño de políticas públicas volcadas a la proximidad de lo local.

Esta invocación recoge la tesis de Frederick Grimke de que “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, p. 5-6). Este razonamiento conduce a fundamentar la intervención directa de la gente en las distintas agencias de gobierno, a recuperar el sentido primigenio del concepto de representación y a introducir un mecanismo social como contrapeso, diferente a los concebidos en la formulación clásica de Montesquieu como separación de funciones en la administración del Estado.

En su discurso de aceptación del premio Nobel, Ostrom describe la importancia de concebir la gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos y plantea un desafío intelectual de enormes dimensiones:

Una de las principales tareas que enfrentan los científicos que trabajan a lo largo de distintas líneas disciplinarias es la de establecer el vínculo entre las variables contextuales más amplias y las variables micro-contextuales para comprender de qué forma los factores sociales y ecológicos afectan las conductas humanas (Ostrom, 2013, pág. 50).

En este sentido, Subirats plantea el reto de comprender el *gobierno de la complejidad* en donde las políticas públicas se asumen como la expresión de un cambio de época que exige una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos. En palabras del experto catalán, ese nuevo gobierno

acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación (Subirats, 2010, pág. 33).

Justamente, la comprensión de la realidad minera se mueve en el escenario dicotómico entre la complejidad y la simpleza; por un lado, la discusión académica arguye a favor de la necesidad de conocer con rigor el ecosistema social que aloja la actividad minera, mientras que la premura del pragmatismo burocrático

propende por la implementación de medidas generales que intenten resolver la conflictividad propia de la dinámica minera. El reto consiste en encontrar los puntos de convergencia entre la parálisis que puede generar la búsqueda sistémica de entendimiento de la complejidad y la ejecutoria urgente y contraproducente que trae consigo el activismo gubernamental. A continuación se propone concebirla construcción de políticas públicas mineras como ese punto de encuentro.

América Latina en general, y Colombia en particular, se caracterizan por la confusión alrededor de la teoría y análisis de las políticas públicas; la definición del concepto *política pública* es un terreno amplio que va desde las discusiones académicas que pueden abarcar treinta aproximaciones rigurosas (Velásquez, 2009), hasta las elucubraciones expresadas en escenarios mediáticos que terminan llamando política pública a cualquier cosa.

Por otra parte, es preciso reiterar que la teoría y análisis de políticas públicas necesita contar con un enfoque autóctono (Eslava, 2011) para hacer frente a la exhortación en el sentido de construir un análisis contemporáneo de políticas (Ostrom, 2005a; Subirats, 2011). En consecuencia, ante la magnitud del debate es conveniente acudir a una propuesta seminal que entiende la política pública como el

conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Vargas, 1999, pág. 57).

A partir de allí es posible fijar algunos mínimos al debate: una política pública es un conjunto de ideas y 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. Por último, 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.

Esta apuesta por la construcción local de la teoría y análisis de políticas públicas, es congruente con el Análisis Institucional y de Desarrollo –*Institutional Analysis and Development (IAD)*– popularizado por Elinor Ostrom y quien asegura que

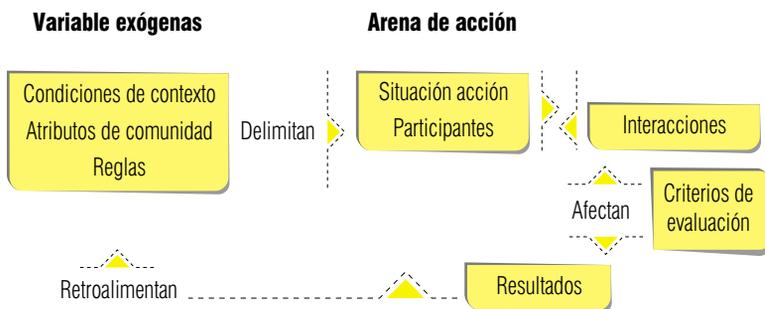
para los hacedores de políticas y académicos interesados en los asuntos relacionados con la pregunta por el cómo diferentes sistemas de gobernanza permiten a los individuos resolver sus problemas democráticamente por medio de la modificación de reglas en varios niveles, el marco IAD ayuda a organizar las capacidades de diagnóstico, análisis y prescripción (Ostrom, 2005b, pág. 29).

Se trata de una herramienta que garantiza la delimitación del objeto de estudio, pone orden en los criterios de análisis y permite la acumulación de conocimiento útil y pertinente. Es posible afirmar que el punto de partida se encuentra ubicado

en las instituciones entendidas como reglas de juego que comprenden las dimensiones formal de la ley e informal de la norma social (North, 1993).

Las instituciones junto con el contexto crean incentivos para el comportamiento social que se puede evidenciar en la denominada arena de acción, allí se generan patrones de interacción entre los participantes que producen resultados colectivos (Esquema 1). En este sentido, el IAD constituye un método para organizar las tareas del analista de políticas públicas que en lugar de reemplazar, sintetiza las técnicas especializadas disponibles (Polski & Ostrom, 1998).

**Esquema 1 IAD de Elinor Ostrom**



Elaboración propia basada en (Ostrom, 2005b)

## Aspectos metodológicos.

### Datos, teoría y juicios de valor

Es importante señalar que ante la dimensión del reto que representa la indagación, el equipo de investigadores tomó la decisión de adoptar una combinación de métodos que permitiera tener aproximaciones netamente cualitativas a partir de testimonios de actores concernidos, cuantificaciones de los indicadores

técnicos sociodemográficos, como también, características del capital social y de las percepciones ciudadanas respecto a la vida cotidiana desde el abordaje experimental.

La combinación de métodos de investigación está soportada en la idea del pluralismo metodológico que permite incrementar la validez de los hallazgos de la investigación por medio de la triangulación de técnicas y encaminadas a “ampliar nuestros conocimiento y comprensión de las relaciones entre fenómenos sociales” (Read & Marsh, 2002, pág. 239). Este tipo de estrategia es útil cuando se pretende llevar a cabo una investigación sobre fenómenos complejos marcados por la diversidad, lo que implica una aproximación interdisciplinaria que involucre una variedad de enfoques e intereses. Se trata por tanto de una forma de materializar la actividad científica trilateral—que aboga por la convergencia entre el empirismo del dato, el constructivismo de la teoría y el criticismo del juicio de valor (Galtung, 1972)—encaminada hacia el logro de una comprensión amplia de una pregunta de investigación.

### **Indicadores técnicos**

En primer lugar, para el análisis de contexto regional se hace uso de información de diversas fuentes con el fin de medir el orden de magnitud de las dimensiones de carácter demográfico, institucional, socioeconómico y aurífero. La Tabla 1 presenta los datos utilizados, la dimensión analítica a la que pertenecen, el período y la fuente. La frecuencia en todos los casos es anual y en el contexto se refiere al comportamiento temporal de las variables e indicadores con el mayor horizonte histórico posible, enfatizando su evolución durante los últimos 14 años.

**Tabla 1. Datos del análisis de contexto.**

<b>Dimensión</b>	<b>Datos</b>	<b>Período</b>	<b>Fuente</b>
Demografía	Proyecciones de población	1985-2020	(DANE, 2013a)
Pobreza	Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	2005	(DANE, 2013b)
Desarrollo local	Índice de desarrollo municipal	2000-2011	(DNP, 2013c)
Desempeño de gobiernos locales	Índice de desempeño integral	2005-2011	(DNP, 2013d)
	Índice de desempeño fiscal	2005-2011	(DNP, 2013d)
	Transferencias al municipio	1984-2011	(DNP, 2013a)
Finanzas públicas territoriales	Ingresos tributarios	1985-2011	(DNP, 2013a)
	Regalías totales	1995-2011	(DNP, 2013a)
	Regalías por metales preciosos	2001-2012	(SIMCO, 2013)
	Ingresos municipales totales	1984-2011	(DNP, 2013a)
Distribución y derechos de propiedad sobre la tierra	Ginis de tierras, propietarios y hogares	2006-2011	(Muñoz & Zapata, 2011)
	Informalidad en la propiedad de la tierra	2006-2011	(IGAC, 2012)

Dimensión	Datos	Período	Fuente
Conflicto y seguridad ciudadana	Índice de riesgo de victimización	2010-2012	(Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013)
	Homicidios	2011	(Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2013)
	Desplazamiento por recepción	1999-2010	(CODHES, 2013)
	Desplazamiento por expulsión	1996-2006	(CERAC, 2013)
Corrupción	Índice de Gobierno Abierto	2010-2011	(Procuraduría General de la Nación, 2013)
Producción y mercado del oro	Precio internacional del oro	1900-2011	(National Mining Association, 2012)
	Producción de oro	2001-2012	(SIMCO, 2013)

En el proceso de recolección de esta información se privilegiaron las fuentes oficiales y, siempre, de acceso público. La heterogeneidad de los períodos considerados en el análisis no fue arbitraria, sino que obedece a la naturaleza de la información disponible. Para representar la distribución espacial de los datos, variables e indicadores se utilizó cartografía base del IGAC sobre la división político-administrativa del país en escala 1:100.000.

### Entrevista semiestructurada

La entrevista semi-estructurada fue realizada con diferentes actores involucrados con la minería de oro y consta de tres componentes: contexto, ciclo de regalías, participación y control.

El primer componente tiene como objetivo conocer cómo se afectan las dinámicas sociales, económicas y políticas de la región por la reciente bonanza de la minería del oro; se indaga también por características propias de los mineros, su forma de relacionarse con los otros, conductas económicas de gasto e inversión, dinamismo de las economías locales, aspectos de orden público, participación de actores ilegales, violaciones a los derechos humanos y, finalmente, se abordan aspectos políticos que den cuenta de pequeñas élites, participación o influencias de partidos políticos y los intercambios de mercancías políticas.

El segundo módulo de la entrevista pregunta por la existencia de pagos extralegales ocasionados por la exploración y explotación del oro: extorsiones por maquinarias, seguridad, transporte, pago de sobornos a autoridades públicas. En breve, se busca conocer montos pagados, por qué concepto y a quiénes. De esta forma, se logran identificar no sólo prácticas corruptas, sino también pequeños arreglos microinstitucionales que fijan actores ilegales. También se indaga por problemas asociados con la declaración del oro. En particular, por quién y ante qué autoridades se hace la declaración; incentivos para desviar la declaración a otros municipios y el papel que juegan los gobiernos locales, en el marco del sistema general de regalías, para incidir en la declaración del oro.

Además, se plantea la cuestión de los problemas relacionados con la contratación estatal con los recursos provenientes de las regalías de oro. Así, se busca conocer las consecuencias que tuvo la adopción del sistema general de regalías en materia de contratación, el funcionamiento de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD-. También interesa saber si el Sistema General de Regalías logra realizar el debido control

en la etapa de contratación: conocer quiénes son los verdaderos protagonistas de la toma de decisiones en la contratación de estos recursos. En este sentido, también se aborda la pregunta por la injerencia que tienen actores ilegales o pequeñas élites en la contratación. Finalmente, este componente busca identificar quiénes o qué sectores se han beneficiado de los recursos provenientes de las regalías: funcionarios públicos, jefes políticos, actores ilegales o familias.

El tercer componente se concentra en los mecanismos de participación y de control. Con esto, se quiere conocer cómo vienen operando los sistemas y mecanismos que existen para el monitoreo, control, vigilancia, seguimiento y evaluación a la inversión de los recursos de regalías. En particular, se busca conocer cuáles mecanismos se han implementado y desde qué nivel de gobierno. Adicionalmente, se pregunta si estos mecanismos son de naturaleza disciplinaria, fiscal, penal, administrativa, social o ilegal. En particular, este componente permite una aproximación al papel de la ciudadanía como agente de control social: qué escenarios de control social existen, qué dificultades encuentran, cómo ejercen el control, cómo potenciarlo y qué dificultades o vínculos tienen con prácticas corruptas o clientelares.

## **Ejercicios experimentales**

Además de las metodologías convencionales, la literatura académica reciente, y específicamente la producida en las ciencias del comportamiento y la economía experimental, ofrece los experimentos económicos como estrategia para observar las decisiones que los individuos adoptan en escenarios simulados, las estrategias que toman los demás participantes frente a estas decisiones y la forma en que son influidas por el contexto y las reglas.

La ventaja principal del uso de experimentos es la posibilidad de capturar preferencias individuales basadas en el comportamiento observado y no en la percepción (como lo hacen las encuestas), dado que las decisiones que toman los participantes tienen consecuencias monetarias. Al respecto, Elinor Ostrom agrega que

una ventaja importante de los estudios conducidos en un laboratorio experimental o en experimentos de campo es que el investigador diseña el micro-entorno en el que se realiza el experimento. Por lo tanto, se están incrementando los resultados empíricos que establecen que los... atributos de microsituaciones afectan el nivel de cooperación logrado por los participantes en entornos de dilema social (Ostrom, 2013, pág. 47)

Es importante aclarar que el diseño y aplicación de los juegos estuvo basado en el componente experimental de la investigación expuesta en el libro *Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013* (Giraldo, Casas, Méndez, & Eslava, 2013) en la cual se indagó por la confianza y la acción colectiva<sup>2</sup>; un tercer experimento se realizó a partir de la reflexión de Cárdenas (2013) respecto a la honestidad. Los tres experimentos realizados fueron réplicas de lo que se conoce en la literatura como juego de la confianza, mecanismo de contribución voluntaria (VCM por su sigla en inglés) y juego de la trampa.<sup>3</sup>

- 
2. Esta investigación tuvo como punto de partida dos propuestas diseñadas para identificar tendencias de capital social en microentornos latinoamericanos: en clave de exclusión en un caso (Cárdenas, Calónico, Candelo, Chong, Ñopo, & Polanía, 2007) y en clave de victimización en el otro (Méndez, 2012).
  3. El proceso de aplicación de este componente se desarrolló entre septiembre y noviembre de 2013 realizando 5 sesiones para un total de 15 experimentos, en 5 municipios y con la participación de 132 personas.

## **Variables exógenas.**

### **Baja capacidad estatal, instituciones extractivas y atributos prosociales de comunidad**

#### **Baja capacidad estatal**

Conviene traer a colación el siguiente antecedente decimonónico. La investigación dirigida por la historiadora Muriel Laurent bajo una perspectiva neoinstitucionalista y enfocada en el caso del contrabando del oro en Antioquia, señala que la débil institucionalización del Estado en la Colombia del siglo XIX generó numerosas posibilidades para realizar el comercio ilícito y concluye con estas aseveraciones:

El mercado ilícito articuló redes comerciales interiores y exteriores que involucraban diferentes actores y niveles de transacción que, en varias ocasiones, rebasaron la capacidad reguladora y represiva del Estado... si bien existió un conjunto de disposiciones legales sobre la prohibición del contrabando de oro, nunca tuvo una aplicación significativa debido a una reducida capacidad de respuesta del Estado... En pocas palabras, el Estado colombiano de la primera mitad del siglo XIX, fomentó –sin ser este su propósito– el contrabando de oro a partir de sus políticas fiscales y monetarias (Laurent, Ochoa, & Urbano, 2004, págs. 76-77).

El diagnóstico actual para las regiones del país en las que se explota el oro podría ser similar al hallado en la investigación de la Colombia decimonónica pero agravado por la presencia de grupos armados ilegales. En nuestro trabajo acerca del gobierno del oro, afirmamos 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).

Por ello acudimos, a la noción weberiana de “descarga” entendida como traslado de responsabilidad de las operaciones mineras a agentes privados que pasan a protagonizar las relaciones de un capitalismo político sectorial y regional en la zona de minería aurífera que va desde el Bajo Cauca hasta el sur de Bolívar. En este caso la descarga fue un “desentendimiento” aprovechado en un primer momento por los propietarios de la tierra y después por los grupos armados privados.

Esta situación se modificó con la reforma administrativa de 1986 que incluyó la elección popular de alcaldes. Siguiendo la terminología propuesta por Catherine Boone para tipificar las estrategias territoriales de los gobiernos centrales respecto a las élites locales, diríamos que desde entonces –especialmente desde la primera elección de mandatarios municipales en 1988– la descarga mutó hacia una condición de “no incorporación”, esto es, que no hubo una élite económica nacional que se apropiara de los excedentes de una élite local o un grupo social subordinados pero sí hubo interés en incorporar la región a la economía nacional y principalmente a los entramados político y administrativo nacionales (Boone, 2003, p. 36-37). En esas condiciones concluimos que lo que se ha presentado hasta ahora es el paso de la comunidad minera al centro de la arena social y política de la región bajo el dominio del jefe político local (Giraldo, 2013, págs. 57-60), en un modelo bajo

el cual las élites locales usufructúan la situación de vicarios del Estado, mientras el Estado no puede sacar provecho del nuevo arreglo. Los beneficiarios indirectos son los jefes políticos regionales y nacionales que optimizan su capital político a partir de la negociación con los agentes locales y los sectores más fuertes de la comunidad minera. Dicho esto, no sería correcto caracterizar aquella reforma como “descentralización”, no al menos respecto a esta región pues, lógicamente, no se puede descentralizar lo que nunca estuvo centralizado.

Esto puede explicar algunos de los fenómenos que se desencadenaron cuando se presentó la más reciente bonanza del oro (desde 2008).<sup>4</sup>

La política estatal –motivada por los avances en seguridad y los altos precios internacionales de los minerales– que se orientó

de una parte, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, y de otra, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros (DNP, 2007, pág. 281).

Esta decisión se expresó en un incremento en el otorgamiento de títulos mineros que pasó de 15,9 millones de hectáreas en 2007 a 39,7 millones en mayo de 2009 (Rudas cit. Fierro, 2012, pág. 155) y en que “la inversión extranjera directa en minería

---

4. Los últimos años han mostrado el siguiente comportamiento en términos de mercado: la demanda mundial de oro presionó los precios al alza (mientras el primer lustro del siglo registró un valor promedio inferior a los 300 dólares por onza, en agosto de 2011 la cotización alcanzó los 1.884 dólares), razón por la cual, la explotación y comercialización del oro se hizo especialmente atractiva para los inversionistas como lo demuestra que en un lustro la producción aurífera nacional se haya cuadruplicado.

casi se triplicó: pasó de US\$3.800 millones en el quinquenio 1999-2004 a US\$11.900 millones en el quinquenio siguiente” (Ronderos, 2011).

En el cuatrienio 2010-2014 se dio en llamar a esta política la “locomotora minera” (Fierro, 2012, págs. 65-67; Ponce, 2012, págs.129-145). Para la minería aurífera, mientras se difundía el plan de desarrollo *Prosperidad para todos* en 2011, el gobierno nacional declaró la “guerra a la minería ilegal”<sup>5</sup>; un poco después, bajo el amparo del artículo 108 de la ley del plan (1450 de 2011), se incluyó el oro bajo la figura de “reserva minera estratégica”<sup>6</sup>; y, enseguida, se intentaron trasladar las funciones de control y contratación de las administraciones departamentales a la recién creada Agencia Nacional Minera (“Las minas de Antioquia se manejarán desde Bogotá”, *El Colombiano*, 18.06.12).

Los resultados fueron poco alentadores. La criminalización de la minería aurífera no legal dejó unos pocos afectados esporádicos pero el incentivo de los altos precios internacionales fue más poderoso y las explotaciones no solo no cesaron sino que se extendieron a zonas que habían sido abandonadas, como si el instinto minero hubiera recuperado la memoria. Por el contrario, amplios sectores se movilizaron contra la política gubernamental, especialmente en el paro de julio de 2013 convocado por la

---

5. Declaración del Director de la Policía Nacional Óscar Naranjo: “Minería ilegal es la mayor amenaza” (*El Colombiano*, 23.04.12) “Estamos utilizando toda la fuerza para acabar con la minería criminal: Minminas” (*El Espectador*, 05.15.12). Ver además Giraldo (2013, págs. 64-65).

6. Ambas políticas no parecían disociadas pues –como le comentó un observador extranjero a uno de los autores– esta declaratoria de guerra parecía orientada a “limpiar el terreno” para la inversión extranjera.

Confederación Nacional de Mineros de Colombia (Conalminercol) y durante el para nacional agrario de agosto y septiembre del mismo año (Cruz, 2013).

El crecimiento de la minería informal, y creíblemente también de la participación de sectores criminales en la misma, fue interpretado rápidamente como un “efecto globo”. Esto es, que los capitales y la fuerza de trabajo dedicados a la coca se habían trasladado al oro, por la coincidencia entre los éxitos relativos de la erradicación de cultivos ilícitos de coca y la bonanza del oro (Dinero, 2011; El Colombiano, 2012). Aunque algo de esto pudo haber pasado, la explicación de fondo es más estructural que coyuntural. Como se dijo antes, la región de la que se ocupa nuestro trabajo es minera desde La Colonia y cocalera desde hace al menos tres décadas. Los flujos entre actividades legales, ilegales e informales son corrientes y no solo entre la minería del oro y la producción de pasta de coca, sino también respecto a otras actividades como el contrabando o la explotación ilegal de madera (Giraldo & Muñoz, 2011)<sup>7</sup>.

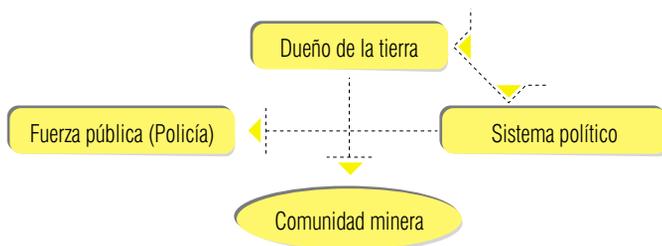
En una región con baja capacidad estatal, propia de las zonas de frontera interna, las actividades económicas y sociales quedan sujetas a arreglos informales moldeados por diferentes agentes a lo largo del tiempo. *Grosso modo*, para los últimos 40 años, hemos

---

7. La noción de la existencia de un ecosistema criminal, insinuada en un trabajo previo (Giraldo & Muñoz-Mora, 2011, p. 21), se confirmó mediante un ejercicio de análisis espacial efectuado por nuestro grupo de investigación y el RiSE de la Universidad EAFIT. En él se identifica en el Bajo Cauca antioqueño un *cluster* en el que convergen las economías informales del oro y la madera, cultivos ilícitos, un alto nivel de informalidad en la tenencia de la tierra, presencia de grupos armados ilegales, alto número de homicidios y baja capacidad de la institucionalidad local (Fortou y Giraldo, en prensa).

caracterizado los periodos dominados por diversos agentes como “patronato del dueño de la tierra” (1972-1990), “usurpación de grupo militar privado” (1991-2003) y “dominio del jefe político local” (2004 en adelante). Aunque estas categorías operan como tipos ideales y en cada periodo se encuentran rasgos de los demás (ver paneles 1, 2 y 3 del esquema 2).

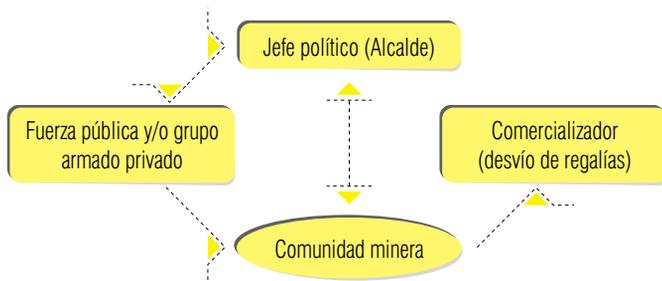
### Esquema 2



### Modelo 1



### Modelo 2



### Modelo 3

Así, los canjes y negociaciones ilegales construyen fronteras difusas con los intercambios mercantiles y políticos tradicionales de tal forma que, por ejemplo, las prácticas al margen de la ley invaden escenarios de declaración de regalías, asignación de recursos y contratación pública. Precisamente, el marco de análisis institucionalista y desarrollo permite comprender ese tipo de dinámicas en las que las reglas formales interactúan con las reglas informales y dan forma a la conducta individual y colectiva en un territorio.

### **Atributos prosociales de comunidad**

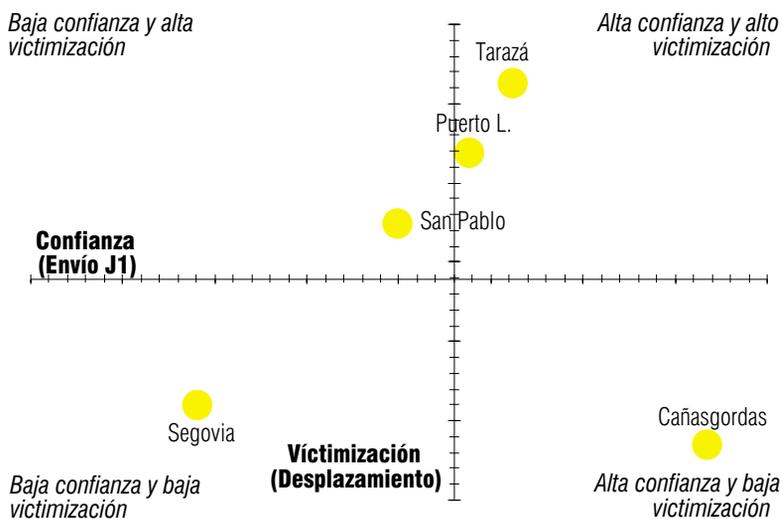
A continuación, se describen los hallazgos respecto al orden de magnitud de los potenciales comunitarios y en la arena de acción se hace énfasis en la presencia de intercambios de favores políticos y económicos.

Con el fin de valorar los atributos de comunidad presentes en las interacciones objeto de análisis, es posible indagar por condiciones de confianza y cooperación que, en este caso, se materializan alrededor de los resultados del ejercicio experimental. En principio, la hipótesis del telón de fondo de ilegalidad que caracteriza la producción de oro no permite albergar optimismo respecto al potencial de los atributos de comunidad, no obstante, la evidencia experimental es contraintuitiva.

Por ejemplo, las personas que sufren el desplazamiento padecen graves consecuencias de carácter económico y pierden también su arraigo, sus relaciones de amistad y vecindad, todo lo cual afecta el tejido social de un territorio. Sin embargo, el gráfico 1 ilustra una hipótesis de gran interés para identificar las tendencias comportamentales de capital social: las personas

que declaran haber sido víctimas de desplazamiento registran también un nivel de confianza superior al promedio. En consecuencia, a pesar que las personas desplazadas son sometidas a condiciones escandalosas de adversidad, llevan consigo su capacidad de confiar en el otro. En el cuarto capítulo, se abordará esta hipótesis desde el ejercicio econométrico con los datos experimentales. Entretanto, a continuación se muestra una aproximación al capital social en zonas mineras, en particular, desde las disposiciones a la confianza, la acción colectiva y la trampa.

**Gráfico 1 Confianza y desplazamiento**



Una aproximación general a los atributos de comunidad presentes en los territorios mineros viene dada por los resultados de los ejercicios experimentales. Como se mencionó en el apartado metodológico, el experimento recrea las condiciones de una microsituación de dilema social con el fin de obtener órdenes de magnitud de la conducta confiada, recíproca y cooperativa.

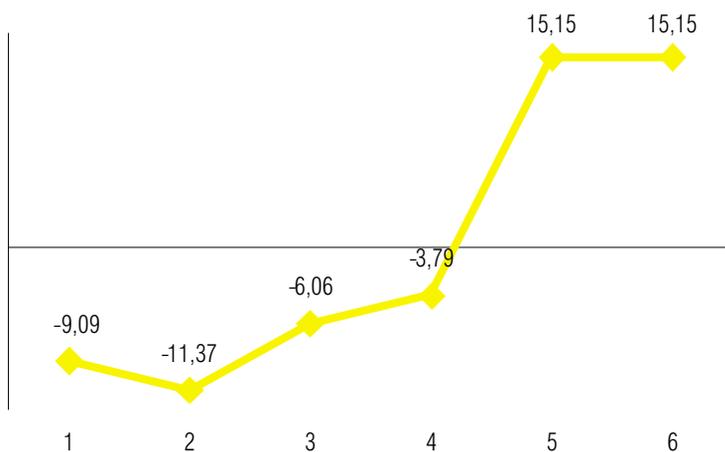
Es importante recordar que el ejercicio experimental realizado en estos municipios mineros acoge el mismo procedimiento implementado en diferentes latitudes. Por ejemplo, el trabajo en ciudades latinoamericanas (Cárdenas, Chong, & Ñopo, 2013) así como el meta-análisis que compara países asiáticos, africanos y americanos (Cárdenas & Carpenter, 2008). En el primer caso, los resultados para las seis ciudades del estudio es igual a 43% en el indicador de confianza y de 22% en la disposición a la acción colectiva. En el otro estudio, la confianza oscila entre 43% obtenido en Zimbabue y el 59% de Costa Rica, mientras que la contribución al grupo registra una mayor variación que va desde el 23% hallado en Perú hasta el 73% obtenido en Vietnam. Con respecto al contexto regional, vale la pena destacar el trabajo experimental realizado en Antioquia según el cual, los niveles de confianza y acción colectiva en el departamento ascienden a 50% y 40%, respectivamente (Giraldo, Casas, Méndez, & Eslava, 2013).

**Tabla 2 Resultados de ejercicios experimentales**

<b>Municipio</b>	<b>Confianza</b>	<b>Disposición a la acción colectiva</b>	<b>Disposición a la trampa</b>
Cañasgordas, ANT.	66.7%	46.7%	63,3%
Puerto Libertador, CÓR.	53.8%	53.8%	65,4%
San Pablo, BOL.	50.0%	45.0%	60,0%
Segovia, ANT.	39.1%	56.2%	56,3%
Tarazá, ANT.	56.2%	58.3%	75,0%
<b>Total</b>	<b>53.0%</b>	<b>52.3%</b>	<b>63,6%</b>

Con estas cifras en mente, es posible comprender mejor la Tabla 2. En general, tanto las cifras de confianza como las de acción colectiva se ubican alrededor del valor promedio mundial, lo cual es una prueba a favor de la replicabilidad del experimento. No obstante, las cifras de cada municipio muestran especificidades del microentorno en el que se llevó a cabo la sesión experimental. Por ejemplo, mientras en el municipio de Cañasgordas los participantes del juego envían dos terceras partes de la dotación, el envío correspondiente de los participantes segovianos apenas alcanza el 40% de la dotación. El mayor nivel de confianza en Cañasgordas contrasta con uno de los menores guarismos de acción colectiva (47%), al tiempo que el menor nivel de confianza de Segovia también contrasta con un alto nivel de acción colectiva (56%). En suma, los resultados experimentales ofrecen factores explicativos de los arreglos microinstitucionales, todo lo cual puede ser complementado por otras cifras de contexto que entrega la encuesta post-juego y por los testimonios que permite recopilar la aplicación de la encuesta. El capítulo cuatro ofrece la evidencia técnica para identificar el papel de variables como la edad, el género, la educación, los ingresos y la victimización en la comprensión de los fundamentos explicativos de la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva.

En materia de capital social –delimitado aquí en términos de las conductas proclives a la confianza y a la acción colectiva– los resultados son promisorios respecto a las posibilidades de la prosocialidad. No obstante, los resultados del juego de la trampa muestran también una aproximación a la conducta antisocial que ilustra la magnitud de los desafíos que enfrenta el diseño institucional en lo tocante a motivaciones e incentivos involucrados en el juego de la interacción social.

**Gráfico 2 Resultados del juego de la trampa**

El Gráfico 2 muestra el comportamiento manifestado por los participantes en el juego de la trampa. La última columna de la tabla 2 muestra los resultados para cada uno de los municipios en donde se realizó sesión experimental. Se trata de una comparación entre los valores declarados y la probabilidad estadística que salga cada una de las seis caras del dado. Debido a que la microsituación recrea condiciones que favorecen la trampa, en este caso declarar valores altos, cabe esperar que los resultados se inclinen hacia los valores 5 y 6. En efecto, mientras la probabilidad señala que estos dos valores son obtenidos por la tercera parte de los participantes, los resultados del ejercicio señalan que 64% de los valores declarados se ubica en este rango. La gráfica permite observar que los valores 4, 3 y 2 se van alejando de la probabilidad en 4, 6 y 11 puntos porcentuales respectivamente. Asimismo, un 8% de los participantes declara que su resultado es 1, lo cual refleja un orden de magnitud de la conducta honesta.

En breve, mientras los valores declarados más altos duplican su probabilidad estadística, el valor declarado más bajo no llega a la mitad de su probabilidad. El arreglo microinstitucional subyacente sugiere que en ausencia de mecanismos de monitoreo, la población participante en el ejercicio experimental está más inclinada a hacer trampa que actuar con honestidad, razón por la cual, el diseño institucional tiene que incorporar instancias de control social que permitan hacer frente al comportamiento tramposo al tiempo que fomente la conducta honesta.

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. Respecto a esto último, Mockus señala que “lo social tiene una vida propia que desborda la del individuo y la del Estado” (Mockus, 2012, pág. 164); por tanto, el diseño institucional debe obedecer al propósito de responder al divorcio evidente entre ley, moral y cultura.

El último componente de las variables exógenas viene dado por lo que Ostrom denomina reglas en uso, en las que tienen igual importancia aquellas fijadas en la ley así como las que obedecen a una lógica informal e inciden en la conducta individual y en el comportamiento colectivo. El Recuadro 1 muestra una aproximación a la fuerza vinculante de las dinámicas que caracterizan la cultura minera en los territorios. En este punto, y en sintonía con la actividad científica trilateral mencionada arriba, conviene traer a colación la discusión teórico-empírica entre la visión técnica y la visión ciudadana del diseño institucional.

### Recuadro 1 Reglas en uso

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.

Tomado de Eslava (2013)

La primera concibe a un diseñador experto que tiene la capacidad de identificar la solución óptima al problema colectivo y al mismo tiempo asume que los individuos necesitan restricciones que repriman su conducta autointeresada, en tal sentido, el *homo economicus* es la representación apropiada porque permite que el analista imagine el escenario de los peores resultados sociales y diseñe los mecanismos institucionales para hacerles frente.

Aunque desde esta perspectiva se aclara que “el *homo economicus* de ninguna manera representa el peor personaje imaginable para el drama social” (Brennan & Buchanan, 1983, pág. 103), Bruno Frey (1997), Ostrom (2000) y Bowles(2010) sintetizan las implicaciones cuando aseguran que *una constitución para pícaros produce pícaros*, esto es, el diseño institucional pensado para individuos egoístas exagera la conducta egoísta y erosiona las virtudes cívicas. En consecuencia

las leyes públicas diseñadas para el peor comportamiento posible como lo sugieren Brennan y Buchanan, corren el riesgo de destruir la actitud positiva de ciudadanos y políticos hacia su constitución, la cual es necesaria para mantener su eficiencia y es vital para su sostenibilidad en el largo plazo (Frey, 1997, pág. 1052).

En contraposición a la visión técnica que predomina en los procesos de formulación de políticas públicas, la visión ciudadana esgrime que la vivencia cotidiana ofrece el conocimiento y las capacidades necesarios para diseñar instituciones que permitan superar los problemas de la inacción colectiva. Con base en Bowles (2010) es posible asegurar que el problema no consiste en encontrar una forma de inducir a una población homogénea de individuos egoístas a que implementen un resultado deseado socialmente, por el contrario, se trata de diseñar reglas para que los individuos con preferencias sociales tengan oportunidades de expresar su prosocialidad en formas que induzcan a los demás a cooperar.

Sumado a lo anterior, es necesario tomar en consideración la falta de congruencia entre la regulación cultural, moral y jurídica del comportamiento que de acuerdo con Mockus (2012), se ex-

presa en auge de violencia, delincuencia y corrupción, ilegitimidad de las instituciones, debilitamiento del poder de las tradiciones culturales y crisis de la moral individual. En suma, los resultados de los experimentos de confianza, acción colectiva y trampa aquí descritos, permiten afirmar que 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 microinstitucionales existentes.

## **Arena de acción e interacciones**

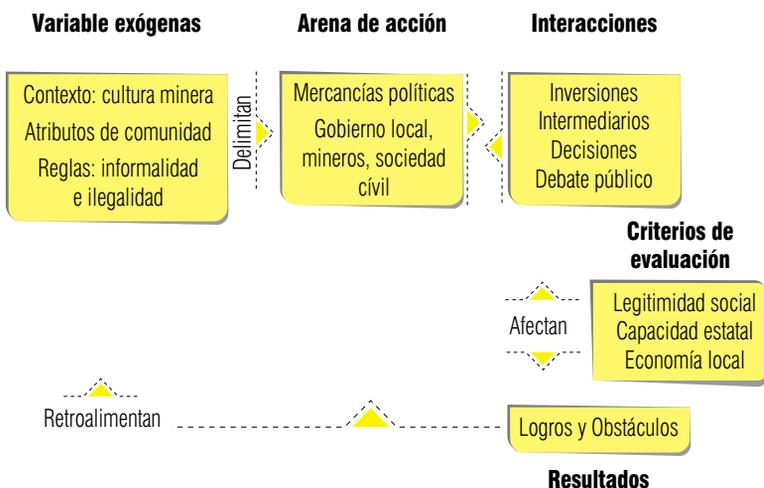
A menudo, el debate público destaca la necesidad del fortalecimiento institucional como punto de convergencia de las políticas públicas que, como recetas mágicas, pueden hacer frente a la realidad territorial. No obstante, en el contexto de la minería aurífera el predominio histórico de ausencia estatal 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 del arreglo microinstitucional existente. Wiesner sintetiza esta propuesta con estos términos “Lo que determina, finalmente, gran parte de la conducta humana no son las intenciones sino las condiciones” (Wiesner, 1997, pág. 17).

## **Debilidad estatal y mercancía política**

Justamente, el IAD permite un mejor acercamiento a las condiciones de pobreza, violencia, corrupción e ilegalidad presentes en los territorios mineros: el apartado anterior abordaba las variables exógenas que tienen incidencia en la arena de acción

de las mercancías políticas y las interacciones que se describen a continuación (Esquema 2).

### Esquema 3 IAD minero



Este apartado ofrece una mirada panorámica al conjunto de interacciones que caracterizan la actividad minera con el telón de fondo de la ausencia o debilidad estatal. Además de las variables exógenas anteriormente mencionadas, el escenario de interacción social se caracteriza por la presencia del intercambio de mercancías políticas. El sociólogo brasileño Michel Misse propone este concepto para establecer la distinción frente a las mercancías propias de los mercados económicos propios del capitalismo legal-racional, pero también para mostrar la cercanía y superposición que este mercado político tiene con el mercado regido por criterios básicamente económicos. Se cita:

Denomino ‘mercancías políticas’ al conjunto de diferentes bienes o servicios compuesto por recursos políticos (no necesariamente bienes o servicios públicos o de base estatal) que pueden ser constituidos como objeto privado

de apropiación para intercambio (libre o forzada, legal o ilegal, criminal o no) por otras mercancías, utilidades o dinero (Misse, 2010, pág. 22).

De esta forma, esta es una categoría que resulta conveniente para analizar la variedad de intercambios lícitos e ilícitos asociados a representaciones sociales como el clientelismo, la corrupción y la extorsión, todo lo cual está presente en los testimonios que presenta el Recuadro 2.

### **Recuadro 2 Diagnóstico desde el imaginario**

“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. Estos diagnósticos del imaginario colectivo respecto a la debilidad estatal se complementan con la realidad que exhiben los datos técnicos para los municipios objeto de análisis.

La Tabla 3 presenta los indicadores oficiales que dan cuenta del desempeño municipal en variables clave como el desarrollo económico, la gestión pública territorial, la pobreza y la desigualdad. Con base en el índice de desarrollo municipal, es posible observar que casi la totalidad de los principales municipios mineros de la región objeto de estudio, se encuentra por debajo del promedio nacional; la excepción es el municipio antioqueño de Maceo que supera en cinco puntos el registro promedio del país, pero las cifras de los municipios seleccionados de Bolívar y Córdoba se ubican muy por debajo de la media nacional.

**Tabla 3. Diagnóstico desde indicadores técnicos**

Dpto	Municipio	Índice de Desarrollo Municipal (2011)	Índice de Desempeño Integral (2011)	Índice de Gobierno Abierto (2011)	Necesidades Básicas Insatisfechas (% 2005)	Gini de Has por propietario (2010)
Antioquia	Cáceres	29.06	58.4	53	66.81	0.7047
Antioquia	Cañasgordas	35.31	69.9	63	57.09	0.7536

Dpto	Municipio	Índice de Desarrollo Municipal (2011)	Índice de Desempeño Integral (2011)	Índice de Gobierno Abierto (2011)	Necesidades Básicas Insatisfechas (% 2005)	Gini de Has por propietario (2010)
Antioquia	Caucasia	34.65	77.5	61	52.41	0.6986
Antioquia	El Bagre	34.80	62.0	69	50.75	0.5877
Antioquia	Maceo	44.67	69.9	55	35.42	0.7559
Antioquia	Nechí	30.17	58.7	48	68.13	0.6414
Antioquia	Remedios	37.78	62.4	65	47.56	0.6322
Antioquia	Segovia	37.77	61.2	67	41.37	0.6075
Antioquia	Tarazá	32.00	43.5	42	61.97	0.6563
Antioquia	Zaragoza	31.24	48.7	44	64.3	0.5640
Bolívar	Montecristo	23.12	45.3	25	68.33	0.5978
Bolívar	San Pablo	27.01	31.6	39	65.93	0.5245
Bolívar	Santa Rosa del Sur	32.06	43.7	57	55.43	0.4651
Bolívar	Simití	29.74	36.8	29	62	0.6382
Córdoba	Ayapel	28.48	52.5	48	61.55	0.7921
Córdoba	Buena-vista	32.80	39.1	52	61.34	0.7423
Córdoba	Puerto Libertador	29.05	40.8	30	64.41	0.6793
<b>Promedio mpal - Colombia</b>		<b>39.54</b>	<b>62.45</b>	<b>52.17</b>	<b>45.40</b>	<b>0.7175</b>

Por otra parte, de acuerdo con los indicadores de gestión pública, se destacan algunos municipios antioqueños como Cau-

casia, El Bagre y Segovia con resultados superiores al promedio nacional, pero el resto de municipios analizados se encuentran cerca o por debajo de la cifra del país. En algunos municipios de la muestra se encuentran resultados muy deficientes de la gestión pública, tales como Tarazá y Zaragoza en Antioquia, Montecristo y San Pablo en Bolívar y Puerto Libertador en Córdoba.

El porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas es superior al promedio nacional, solo Maceo y Segovia obtienen cifras inferiores al 45%. Aquí, llama la atención el nivel de NBI en Cáceres, Nechí, Montecristo y San Pablo en donde dos de cada tres habitantes no satisfacen sus necesidades básicas.

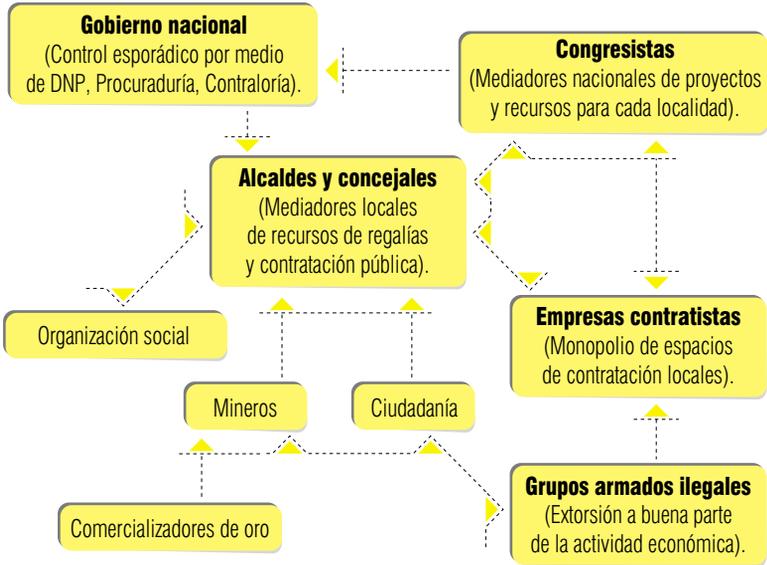
Por último, el inventario de diagnósticos se completa con la desigualdad que campea en todo el territorio colombiano. El indicador nacional medido a partir del número de hectáreas por propietario, asciende a 0,72 en una escala de cero a uno, en donde uno es muy desigual. Los peores guarismos se encuentran en Córdoba, en donde se supera el alto registro nacional: Ayapel se encuentra muy cercano al 0,80 y Buenavista obtiene un 0,74; asimismo, Cañasgordas y Maceo en Antioquia arrojan un Gini igual al 0,75.

### **Actores en contienda**

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 presencia 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 se considera necesario describir el entramado de los principales actores que conforman la vida cotidiana de la economía política local, descripción que se aborda en este apartado.

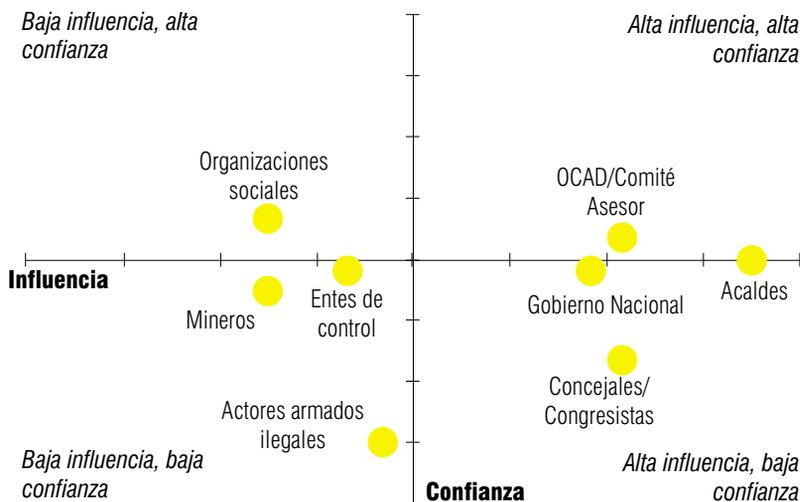
### Esquema 4. Protagonistas de la economía política local



Las entrevistas con actores relevantes de la arena local indagaron respecto a la influencia que tienen los principales participantes en los procesos de toma de decisiones sobre recursos de regalías y la confianza general que despiertan en la región. La Ilustración 1 muestra el cruce entre estas dos variables explicativas de la distribución del poder. Se asume que quienes ostentan mayor nivel de influencia y mayor nivel de confianza son los protagonistas de la toma de decisiones y tienen en sus manos la posibilidad de mantener el estado de cosas pero también son los

principales responsables de generar dinámicas cambiantes en la generación y distribución del poder económico y político en el territorio.

**Gráfico 3 Mapa de actores en zonas auríferas**



En la mitad derecha (mayor influencia) se encuentran los alcaldes, los OCAD, los concejales y congresistas y el gobierno nacional, lo que se corresponde con la relación intuitiva presentada en el Esquema 4 y que sigue la dirección de recursos centralizados en cabeza del gobierno nacional, decisiones de asignación por parte de los OCAD y decisiones de ejecución en la jurisdicción municipal. En la mitad izquierda (menor influencia) están los grupos armados ilegales, lo que parece contradecir la caracterización oficial y dominante en los medios de comunicación que trató de criminalizar toda la actividad minera que no fuera legal y que se corresponde tanto con las advertencias que hicimos en 2011 (Giraldo & Muñoz, 2012, págs. 174.-176) como con la tipología expuesta más arriba (Giraldo, 2013, págs. 53-64).

Es importante llamar la atención sobre el enorme reto que supone el que los agentes identificados con alto nivel de influencia, a su vez, sean los mismos a los que se les otorga los menores niveles de confianza (cuadrante inferior derecho). Que los miembros de los cuerpos colegiados y los actores armados ilegales sean los que gozan de menor confianza no es una novedad según los estudios de demoscopia en el país, pero esta reiteración en las regiones mineras adquiere una connotación especial.

**Tabla 4. Confianza institucional (%)**

<b>Institución</b>	<b>Cañas- gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Total</b>
Gobernación	70	64	30	53	75	59
Concejo Municipal	77	54	60	53	46	58
Alcaldía	90	65	35	44	42	57
Gobierno Nacional	40	73	25	41	54	47
Presidente	47	77	35	31	46	47
Policía Nacional	43	64	25	38	46	43
Congreso	50	54	20	31	25	37
Partidos Políticos	43	50	25	28	29	36

La relación que se intuye entre la confianza general y la confianza en la alcaldía sugiere la importancia que el gobierno local tiene sobre las dinámicas de los municipios de la muestra bajo estudio. En efecto, el papel de los alcaldes como fuerzas políticas e incluso económicas en los municipios colombianos responde a una lógica inaugurada con la reforma de 1986 que

introdujo su elección popular (Giraldo, 2013). Los alcaldes son protagonistas de algunas de las decisiones más relevantes de estos municipios, cuentan con recursos económicos y políticos para que su influencia esté garantizada durante su mandato, e incluso después, en las dinámicas locales.

Los municipios mineros bajo estudio no son la excepción. Durante una de las entrevistas adelantadas, un funcionario señaló el papel predominante que el alcalde desempeña en todas las decisiones de importancia de su administración. Reconociendo incluso que los problemas en la ejecución de los recursos de inversión del municipio dependen, en gran medida, de la voluntad política y honestidad del alcalde del momento. Así mismo, los datos recolectados parecen sugerir alguna relación en la percepción de corrupción de los participantes en los ejercicios experimentales y su confianza en la alcaldía.

**Tabla 5. ¿Hasta qué punto el gobierno municipal es dirigido por un grupo pequeño de personas poderosas?**

	<b>Cañas- gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Total</b>
Completa- mente	26,7%	69,3%	15,0%	21,9%	25,0%	31,8%
Tienen influencia	26,7%	19,3%	65,0%	53,1%	58,3%	43,2%
Poco	40,0%	11,5%	20,0%	18,8%	16,7%	21,9%
No responde	6,7%	0,0%	0,0%	6,3%	0,0%	3,0%

Como ya hemos dicho, una de las principales preocupaciones de esta investigación fue la identificación de los arreglos microinstitucionales que delimitan las interacciones y las relaciones de los actores en cada localidad. En efecto, no se puede caer en

generalizaciones extremas respecto a los municipios bajo estudio, todos mostraron diferencias importantes en las visitas de campo, las entrevistas y los resultados de los experimentos. Sin embargo, es imposible negar algunas similitudes que también se pueden identificar respecto a sus dinámicas políticas, sobre todo respecto al manejo de recursos de regalías.

En la mayoría de los municipios estudiados, existe una importancia transversal de las instituciones políticas locales (a saber, Alcaldía y Concejo). En efecto, tanto alcalde como concejales—sobre todo el primero—se configuran como “mediadores locales” de los recursos a su disposición, sean o no de regalías. Esta prerrogativa es utilizada por los agentes políticos para garantizarse prevalencia en el sistema del municipio e incluso impulsar una carrera al nivel departamental o nacional. En este sentido, resulta fundamental la participación de los congresistas, cuya labor de “mediadores nacionales” les permite construir lealtades locales a partir de su capacidad para conseguir proyectos en el orden nacional, sea utilizando su influencia directa sobre recursos de contratación pública nacional o “gestionando” la aprobación de proyectos en el Sistema General de Regalías para los alcaldes que se han comprometido con su apoyo político.

De parte del mismo Gobierno Nacional, el control a estas dinámicas es esporádico y puede verse incluso en riesgo de caer en las mismas dinámicas locales una vez visita a los líderes políticos de la región. Por su parte, los contratistas que trabajan en la localidad también juegan a ganar apoyos políticos a nivel nacional y departamental (congresistas y gobernadores) que les garanticen su participación en los proyectos. En el nivel local también se presenta una relación similar entre alcalde, concejales y contratistas, pero por proyectos de montos menores. Las em-

presas contratistas establecen monopolios locales de contratación utilizando sus apoyos políticos. En ocasiones, estos contratos se pagan con sobornos directos, asumidos por el costo de la obra y pagados al “mediador” responsable de “gestionar” la aprobación. El porcentaje de la “mordida” cambia de contrato en contrato, pero algunos entrevistados lo estiman entre el 20 y el 40% del total (entrevistas en Segovia, San Pablo y Puerto Libertador). De igual forma, muchas de las empresas contratistas simplemente hacen parte del patrimonio personal o familiar del líder político detrás del ajuste del contrato.

En este escenario específico de los recursos de regalías, los entrevistados no dieron cuenta de una participación directa por parte de los grupos armados ilegales. En efecto, tanto bandas criminales como guerrillas parecen dedicarse a cobrar extorsión a casi todas las actividades económicas de la región, con especial énfasis en las explotaciones mineras medianas y pequeñas, en las empresas de servicios y venta de la cadena aurífera y en las empresas contratistas que ganan licitaciones públicas.

Por otro lado, los mineros (pequeños y medianos, generalmente informales) cuentan con grupos semi-organizados que, llegado el caso, ejercen presión e incluso recurren a las vías de hecho cuando la persecución de las autoridades nacionales o locales se hace muy intensa. Asumen los “costos operativos” de la extorsión ilegal y el soborno a algunos miembros de las autoridades. Sin embargo, en algunos municipios hacen parte del entramado político. En Cañasgordas y Segovia, apoyan concejales y les exigen a cambio protección frente a la policía y el alcalde. En San Pablo, sin embargo, la organización minera reúne a mineros informales que quieren formalizarse y ejercen labores de control social sobre el alcalde y el concejo.

## Gobernanza comunitaria, mediadores y confianza

Para finalizar esta apartado de arena de acción e interacciones, vale la pena plantear una reflexión preliminar respecto a los criterios de evaluación del IAD minero en su totalidad. Para ello, surge el desafío de comprender la economía política local de la minería colombiana. Se trata de un triple reto que consiste en crear las condiciones para que funcione el clásico tándem mercado-Estado, esto es, 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 la *urdimbre 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 invitación a desarrollar un programa de investigación y un plan de acción 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 compartir 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 po-

tencial 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).

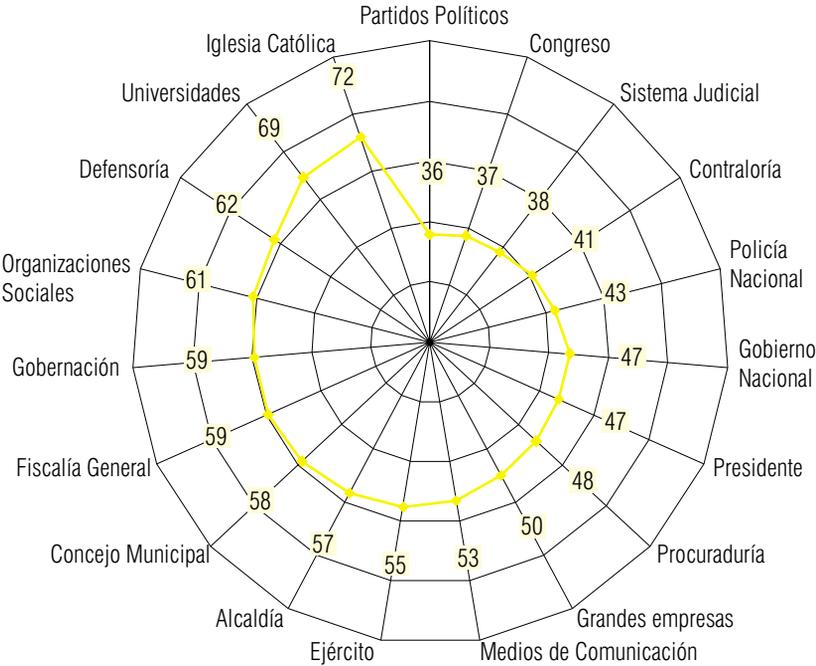
Es en este punto en donde cobran relevancia los mediadores de políticas toda vez que el referencial requiere voces que hagan visible, en este caso, la magia de la comunidad para ofrecer criterios de decisión a los asuntos públicos. Los territorios mineros padecen una economía política perversa que se 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 medida 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 participantes en las sesiones experimentales realizadas en los territorios mineros en cuestión, 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 exhiben los resultados de la indagación por los niveles de confianza en diversas entidades representativas del debate público nacional y local.

**Gráfico 4 Confianza institucional**



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.

## **Principales hallazgos, recomendaciones y conclusiones**

Este libro 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.

Los hallazgos que se sintetizan a continuación están enfocados en cuatro aspectos fundamentales: (1) concebir la erradicación de la corrupción como una empresa factible, (2) reconocer que la

riqueza natural y la riqueza comunitaria pueden estar al servicio del desarrollo local, (3) identificar y valorar la magnitud del capital social disponible y (4) la necesidad de la presencia estatal para liderar acuerdos para un cambio social.

- ***(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.***

Cuando se hace referencia al estudio de la corrupción y la cooptación en Colombia se encuentran rasgos que cuestionan el papel que cumplen los órganos del Estado en la configuración de instituciones de la vida local y en la regulación de actividades económicas. En efecto, el papel del Estado, su autoridad y el nivel de representatividad que tienen sus mandatos, determinan en buena medida el desarrollo y perfil de los fenómenos de corrupción y cooptación que aquí se analizan, y por supuesto, la forma y magnitud en que los mismos pueden ser contrarrestados con políticas públicas.

En ese escenario de desafíos estatales, se estudian dos fenómenos que contribuyen a la crisis de representatividad y promueven el autoritarismo local. En primer lugar, la corrupción se asocia al conjunto de irregularidades que pasan por la violación de un deber posicional, la omisión del sistema normativo formal, la obtención de una ganancia extra posicional, tanto en términos monetarios como de estatus, y todo ello caracterizado por la opacidad deliberada de la acción.

En segundo lugar, la cooptación se entiende como el sometimiento de la voluntad y capacidad del Estado para obtener beneficios particulares en detrimento del interés general. En

breve, la cooptación es una forma de corrupción sistemática que somete la autonomía y discrecionalidad del Estado en diferentes ámbitos y niveles, pero que también puede ser extensiva a escenarios privados.

Partiendo de esos dos fenómenos y complementados con categorías analíticas como las mercancías políticas, los agentes *rent-seeking* y el capital social, se plantea el desafío académico de avanzar en la comprensión de los arreglos microinstitucionales puesto que la bonanza aurífera ha puesto en evidencia la dimensión de la crisis institucional que padecen los territorios mineros.

La redundancia en los diagnósticos respecto a la connotación negativa que caracteriza la dinámica minera ha llegado a su límite y ahora es necesario profundizar tanto en la comprensión de las particularidades de cada territorio como en las acciones que permitan hacer frente a la lectura de inevitabilidad de dichos fenómenos. Se requiere, en primer lugar, un papel más protagónico por parte de la academia para construir un completo inventario de los atributos que caracterizan las realidades locales e identificar los insumos, a partir de los cuales se puede contribuir a la renovación de los procesos de toma de decisiones tanto en lo local como en lo regional y nacional.

Paso seguido, resulta indispensable reconocer, valorar y promover las iniciativas de los gobiernos locales que han mostrado resultados o tienen el potencial para avanzar en la innovación social que sus contextos les exige. De igual manera, el conjunto de actores concernidos —gobierno nacional, empresa privada, organizaciones sociales, entre otros— está llamado a revitalizar las instancias de participación social en las que se pueda capitalizar la inscripción del tema minero en la agenda nacional a favor del

logro de mejores condiciones de vida para los habitantes de las zonas mineras.

- **(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.*

Las instituciones son las reglas del juego de amplia aceptación y que crean incentivos para la interacción social. Así pues, los individuos interactúan dentro de situaciones estructuradas alrededor de reglas, normas sociales o hábitos, toman decisiones respecto a sus acciones y generan consecuencias no solo para ellos mismos sino también para los demás participantes del juego social.

Los resultados sugieren que las reglas y atributos de comunidad de los arreglos micro-institucionales ligados a la debilidad institucional y la presencia de actores ilegales en la región minera objeto de estudio, incentivan la aparición de mercancías políticas (extorsión, clientelismo, soborno, tráfico de influencia, control ocasional y selectivo), y desincentivan la confianza interpersonal e institucional de sus pobladores. Así pues, los resultados permiten afirmar que el carácter sistemático de estas prácticas configura un escenario de cooptación alrededor de la minería aurífera y los recursos provenientes de su explotación.

Sin embargo, existe también un escenario promisorio pues los resultados de la investigación resaltan la potencialidad del capital social que existe en los lugareños, favoreciendo así el fortalecimiento del *accountability* social como alternativa necesaria para luchar contra la corrupción y lograr niveles de transparencia que permitan el ejercicio de una minería responsable y la inversión

adecuada de los recursos generados por la explotación de la riqueza natural.

En breve, los retos que plantea la abundancia de riquezas naturales en territorios con escasos procesos de construcción de Estado, pueden encontrar alternativas factibles al volcar la mirada hacia el potencial comunitario que convive, construye, delibera y resiste.

- (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.*

Los resultados del análisis econométrico de los experimentos realizados en los cinco municipios seleccionados (Cañasgordas, Segovia y Tarazá en Antioquia, San Pablo en Bolívar y Puerto Libertador en Córdoba), permiten identificar determinantes de la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva.

En primer lugar, se tiene que hay una mayor disposición a confiar cuando el jugador tiene más edad, ha cursado estudios superiores (con respecto a quienes tienen nivel de escolaridad inferior a bachillerato completo) y perciba menores ingresos que su compañero de juego. Ocurre lo contrario (menor confianza) si el jugador es mujer o si fue víctima de hurto. Por su parte, la reciprocidad tiende a ser mayor cuando existe expectativa de confianza por parte del compañero de juego, cuando es mujer o cuando ha sido víctima de homicidio de un familiar.

Los efectos de variables asociadas a la sesión experimental aparecen como las mejores predictoras de la disposición a la acción colectiva. En efecto, ésta guarda relación directa con la proporción de personas de ingresos bajos en la sesión, e inversa

con el porcentaje esperado de inversión en la cuenta grupal y la brecha educativa promedio (medida por la desviación estándar del nivel de escolaridad). Se hace evidente el problema del polizón o *free-rider* (buscar beneficios sin incurrir en sus costos), que quizá sea reflejo del posible predominio de reglas informales extractivas y del persistente vacío jurídico asociado a la actividad minera. También se estimó el efecto de las principales formas de victimización entre los participantes, con resultados interesantes: ser víctima de homicidio de un familiar parece inducir menores niveles de disposición a la acción colectiva, pero ocurre todo lo contrario cuando se ha sufrido desplazamiento forzado.

Por su presencia transversal en los resultados, se destaca el hallazgo del rol que cumple la educación en la formación del capital social. Lograr estudios superiores permite confiar más que si tan sólo se alcanza un nivel de escolaridad inferior al de secundaria completa, aunque cuando se tienen más años de estudio que el compañero de juego, se tiende a responder en inferior proporción a la confianza ofrecida. Así mismo, las brechas educativas entre las personas crean un escenario menos favorable a la acción colectiva. *La educación es así un detonante del capital social a través de la confianza, pero una eventual arma de doble filo cuando su contenido promueve un criterio de superioridad basado en el logro individual y la competencia deliberada.*

Una política pública en los territorios con predominio de actividad aurífera informal debe combinar estrategias inteligentes que combinen respuestas de corto plazo para garantizar escenarios institucionales estables que además promuevan incentivos económicos y políticos incluyentes, con otras de largo plazo que profundicen la gobernanza del territorio a través del fomento de una ciudadanía más educada, organizada y deliberante.

- (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 recomendación general de este libro es una alternativa que busca superar el pesimismo que rodea a los estudios sobre minería en el país y proponer la figura del *pacto de gobernanza minera y transparencia*.

Así pues, se reconoce que en algunas regiones mineras del país existe un ambiente de tolerancia y, en algunos casos, resignada aceptación de la corrupción que alimenta la prevalencia del intercambio de mercancías políticas entre muchos de los actores que operan en la arena de acción. De esta forma, actores políticos, económicos y sociales se ven involucrados en fenómenos de extorsión, soborno, tráfico de influencias, clientelismo y corrupción.

Los vacíos jurídicos, la generalizada informalidad, la tolerancia social a la ilegalidad, la ausencia estatal y desconfianza institucional y la desigualdad de poder entre actores se configuran como condiciones para la existencia de este escenario. En la región —y alrededor de los recursos de regalías— existen dos realidades que acompañan la corrupción: una serie de incentivos perversos y un ambiente de tolerancia social y política a las prácticas corruptas.

Aquí se propone una gobernanza participativa como un sistema de gobierno a través de la inclusión de actores diversos en el marco de redes plurales. La gobernanza aloja por tanto la posibilidad del *accountability* societal y promueve el derecho a la participación para construir espacios de discusión política en donde se alcancen acuerdos que sean socialmente viables

respecto a la forma como una sociedad gestiona sus problemas públicos. A la par, la transparencia es un esfuerzo público sostenido que promueve la rendición de cuentas, la información pública, los canales de control social, la participación ciudadana y la inclusión de los espacios participativos y de control estatal en lugares relevantes de la discusión sobre las decisiones políticas.

En efecto, la participación ciudadana se sustenta en la promoción de los ciudadanos en las decisiones de políticas, el control y la vigilancia, estos aspectos constituyen el centro de las iniciativas participativas, pero también pueden hacer parte de los mecanismos formales de participación que buscan incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la evaluación de las políticas públicas o en la lucha contra la corrupción.

El pacto de gobernanza supone ante todo un compromiso por superar la precariedad estatal y asume una serie de responsabilidades colectivas respecto a la transparencia, la responsabilidad fiscal y la pertinencia social del uso de los recursos públicos en la comunidad en donde se ha suscrito. 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.

Se apalanca sobre la comprensión de los acuerdos microinstitucionales que se presentan en cada contexto, con el fin de idear mecanismos de la construcción de vínculos entre las variables negativas que hacen presencia en las localidades y las variables propuestas por el arreglo local. Aunque en las zonas mineras los atributos de comunidad pueden ser instrumentalizados por la informalidad e incluso por la ilegalidad, el pacto que se propone, busca reconocer estos atributos, valorarlos e introducirlos en las

dinámicas del juego de la política pública local de gobernanza minera.

Para terminar esta mirada panorámica a los resultados de la investigación, es posible concluir que las características de esta mirada propositiva de la realidad minera –transparencia, riqueza natural, capital social y gobernanza– deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

1. *Políticas públicas basadas en gobernanza comunitaria.* En contraposición a la ingeniería social de la política pública según la cual los resultados sociales son determinados por las acciones autónomas de funcionarios motivados por lo público, la gobernanza comunitaria aboga por una interacción compleja entre información, distribución de riqueza, conflicto y preferencias. Una comunidad efectiva supervisa el comportamiento de sus miembros y de ese modo los hace responsables de sus acciones. En consecuencia, las comunidades promueven y utilizan los incentivos que la gente utiliza tradicionalmente para regular su actividad común: confianza, solidaridad, reciprocidad, reputación, cooperación (Bowles, 2010). Tales atributos de comunidad son, con frecuencia, menospreciados durante todo el proceso de las políticas públicas. En otras palabras, esto significa “poner la intervención [estatal] tan cerca como sea posible (en términos de nivel de gobierno y/o geográficamente) allí donde puede influir los mercados o grupos, pero inmerso en un sistema mayor que apoye la autonomía de los gobiernos locales y provea servicios esenciales incluyendo resolución de conflictos” (Ostrom et al, 2006, loc. 311-322).

2. *Construir instituciones locales ingeniosas.* Las personas están dispuestas a invertir tiempo y energía en el diseño y adaptación

de reglas que les permita obtener resultados colectivos. Cuando los habitantes de un territorio tienen sentido de pertenencia y de dependencia del recurso local, muchos de ellos le imprimen su mejor esfuerzo al diseño e implementación de instituciones locales ingeniosas garantizando su sostenibilidad en el tiempo (Ostrom, 2000).

3. *Encarar los problemas de pobreza, exclusión y ambientales.* La intervención estatal en las zonas mineras debe estar dirigida a establecer el imperio de la ley y la regulación de las actividades económicas y sociales, pero si no se atienden inmediatamente las necesidades de los más pobres –que lo han sido secularmente– el Estado aparecerá ante la población como una institución extractiva más.

4. *Redundancia en la creación de normas.* Así como los gobiernos deciden invertir cuantiosos recursos en la difusión repetitiva de ejecutorias, el proceso de diseño institucional también debe incursionar en la práctica de la reiteración. Es decir, además de la regla escrita en Acuerdos, Ordenanzas, Decretos o Leyes, también son importantes los acuerdos tácitos y simbólicos que, de la mano del despliegue mediático, refuercen la idea central de la regla.

5. *Tener en cuenta los comportamientos prosociales.* Es conveniente reconocer y promover los comportamientos cotidianos que construyen comunidad: la confianza en el otro y la disposición a emprender acciones comunes constituyen el par necesario para dar forma a la noción de un nosotros. Las intervenciones deben diseñarse “teniendo en cuenta la capacidad existente o ayudando a construir esa capacidad antes de intervenir (Ostrom et al, 2006, loc. 373-374).

6. *Reconocer la realidad sin ingenuidad.* Toda política pública minera tiene que considerar la situación de hondas raíces históricas según la cual, siguiendo a Daniel Pécaut (2013), los actores del conflicto armado colombiano se han ensañado contra la participación social y política por medio del homicidio selectivo, la amenaza de muerte violenta y el monopolio de actividades económicas como forma de dominación. Estos factores configuran la prohibición explícita de la organización social. Donde predomina el accionar de los grupos armados ilegales, la identidad colectiva de las movilizaciones se soporta sobre principios de coacción y miedo. Estos principios se evidencian en la disyuntiva entre dos estrategias de supervivencia: adhesión a los esquemas de protección violenta ofrecidos por las organizaciones armadas<sup>8</sup> o adopción de alternativas de salida, cuya trayectoria comienza con iniciativas de activismo social autónomo unido al coraje para defender la propia tierra, pero finaliza con la fuga y el destierro. En breve, “uno de los efectos del terror es sobre todo la ruptura de las solidaridades y, más aún, la parálisis de toda acción colectiva autónoma” (Pécaut, 2013, pág. 164).

7. *Avanzar en la formalización pero sobre todo en la construcción de nexos fuertes entre sector formal e informal.* Las políticas que incentiven la formalización de la actividad económica minera deben revisarse en busca de una mayor eficacia. Los fracasos reiterados de los intentos de formalización que se han hecho en el país deben ser asumidos como un “voto con los pies” y, por tanto, deben ser evaluados y revisados para diseñar instrumentos de

---

8. Pécaut aclara que contrario a la noción de protección, “se trata del encerramiento en una situación hobbesiana en la cual la supervivencia implica la renuncia a cualquier margen de libertad, pero en provecho de un soberano que puede de un momento a otro ser desplazado por un soberano rival” (Pécaut, 2013, pág. 89).

política pública más asertivos. Sin embargo, dado el tamaño de la informalidad en la minería del oro y la robustez de la economía en el proceso de globalización, deben considerarse seriamente mecanismos que permitan forjar nexos fuertes entre los sectores formales de la cadena valor minera con los informales.

Los resultados de la investigación esbozados en este primer capítulo y pormenorizados en el resto del libro tienen la firme intención de contribuir a la comprensión de las realidades mineras y aportar a la construcción de una visión realista pero también esperanzadora respecto a las posibilidades de cambio social en estos territorios. Hemos visto que la pregunta de investigación por la comprensión de los arreglos microinstitucionales arroja luces respecto al potencial comunitario como fundamento de políticas públicas locales que permitan contrarrestar la adversidad suficientemente ilustrada por gobernantes y académicos.

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.

La investigación en esta línea microinstitucional enfrenta el reto de avanzar en hallazgos para poder informar a la opinión pública del potencial humano y comunitario presente en los territorios mineros, pero también los escenarios técnicos y políticos de toma de decisiones deben ser permeados por la fuerza del argumento social, a partir del cual, se podrá sacar más jugo a la riqueza natural en beneficio de las personas.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.
- Boone, Catherine (2003), *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge University Press.
- Bowles, S. (2010). *Microeconomía. Comportamiento, Instituciones y Evolución*. Bogotá: Uniandes.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1983). Predictive Power and the Choice among Regimes. *The Economic Journal*, 93 (369), 89-105.
- Cárdenas, J. C. (Ene de 2013). *La (des)honestidad que todos vamos construyendo*. Recuperado el Nov de 2013, de La Silla Vacía: <http://lasillavacia.com/elblogueo/blogoeconomia/41201/la-deshonestidad-que-todos-vamos-construyendo>
- Cárdenas, J. C., & Carpenter, J. (2008). Behavioural Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World. *Journal of Development Studies*, 44 (3), 311-338.
- Cárdenas, J. C., Chong, A., & Ñopo, H. (2013). Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries. *Journal of Development Economics* 104 , 16–33.
- Cárdenas, J.-C., Calónico, S., Candeló, N., Chong, A., Ñopo, H., & Polanía, S. (2007). To What Extent Do Latin Americans Trust and Cooperate? Field Experiments. En IADB, *IPES 2008 Report: Outsiders? The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean* (págs. 123-144). Washington: Inter-American Development Bank.
- CERAC. (2013). *Datos del Conflicto Armado en Colombia*. . Recuperado el Dic de 2013, de Recursos CERAC: <http://www.cerac.org.co/recursos/datosconflictoscolombia/loginbdcc/>
- CODHES. (2013). *Número de personas desplazadas por municipio de llegada, 1999-2010*. . Recuperado el Dic de 2013, de Estadísticas Codhes: [http://www.codhes.org/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=186&Itemid=50](http://www.codhes.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=186&Itemid=50)
- Cruz Rodríguez, E. (2013). La protesta social: protagonista del gobierno Santos (agosto 2010-agosto 2013), Desde abajo. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de: <http://www.desdeabajo.info/component/k2/item/23033-la-protesta-social-protagonista-del-gobierno-santos-agosto-2010-agosto-2013.html>

- DANE. (2013a). *Proyecciones de población*. Recuperado el Ago de 2013, de Población y demografía: <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>
- DANE. (2013b). *Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-*. Recuperado el Ago, de Estadísticas Sociales: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-sociales/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>
- Dinero. (Jun de 2011). La nueva lavandería. *Dinero*, págs. 40-46.
- DNP. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2013a). *Ejecuciones presupuestales de los municipios*. Recuperado el Ago de 2013, de Finanzas Públicas Territoriales: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/EjecucionesPresupuestales.aspx>
- DNP. (2013c). *Índice de Desarrollo Municipal y Departamental*. Recuperado el Ago de 2013, de Evaluación y Seguimiento de la Descentralización: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>
- DNP. (2013d). *Índice de Desempeño Integral de los Municipios*. Recuperado el Ago de 2013, de Evaluación y Seguimiento de la Descentralización: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/Evaluaci%C3%B3nySeguimientodelaDescentralizaci%C3%B3n/DocumentosdeEvaluaci%C3%B3n.aspx>
- El Colombiano (2012). “El oro aplaca fiebre de sembrar coca”, julio 30.
- El Colombiano (2012). “Las minas de Antioquia se manejarán desde Bogotá”, junio 18.
- El Colombiano (2012). “Minería ilegal es la mayor amenaza”, abril 23.
- El Espectador (2012). “Estamos utilizando toda la fuerza para acabar con la minería criminal: Minminas” mayo 15.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: 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>

- Fierro Morales, J. (2012). Políticas mineras en Colombia, Bogotá, ILSA-CCFD.
- Fortou, J. y Giraldo, J. (en prensa). “Seguridad y violencia homicida en Medellín, 2003-2012”, Bogotá, Fescol.
- Frey, B. (1997). A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues. *The Economic Journal*, 107 (443), 1043-1053.
- Fukuyama, F. (Abr de 2000). *Social Capital and Civil Society*. Recuperado el Dic de 2013, de IMF Workin Papers: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0074.pdf>
- Galtung, J. (1972). Empiricism, Criticism, Constructivism: Three Approaches to Scientific Activity. *Synthese. On the Methodological Situation in Sociology and Other Social Sciences*, 24 (3/4), 343-372.
- Garay, L. J. (2013a). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (2013b). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio: paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- 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., & Muñoz, J. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: EAFIT.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., & Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.
- González, A. C. (2013). *Los retos de la gobernanza minero-energética*. Bogotá: Universidad Externado.
- Grimke, Frederick (1870). *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres*, París, Rosa y Bouret, Trad. Florentino González.
- IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. . Recuperado el Dic de 2013, de IGAC: [http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas\\_de\\_la\\_distribucion\\_de\\_la\\_propiedad\\_rural\\_colombia.pdf](http://www.igac.gov.co/wps/themes/html/archivosPortal/pdf/atlas_de_la_distribucion_de_la_propiedad_rural_colombia.pdf)
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2013). *Estadísticas de medicina legal*. Recuperado el Dic de 2013, de Revista Forensis: <http://www.medicinalegal.gov.co/index.php/estadisticas/forensis>

- Laurent, M., Ochoa, A., & Urbano, D. (2004). Aproximaciones teóricas al contrabando: el caso del oro antioqueño durante la primera mitad del siglo XIX. *Revista de Estudios Sociales* (17), 69-78.
- Lechner, N. (2007). *Obras Escogidas, volumen I*. Santiago: LOM Ediciones.
- Méndez, N. (2012). *Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. Tesis de grado para obtener el título de Magíster en Políticas Públicas*. Bogotá: Uniandes.
- Misse, M. (2010). La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones. *Co-herencia*, 7 (13), 19-40.
- Mockus, A. (2012(1995)). *Pensar la Universidad*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Muñoz, J. C., & Zapata, O. (2011). *Estructura de la propiedad de la tierra rural en antioquia, 2006-2011*. Recuperado el Dic de 2013, de Gobernación de Antioquia: <http://www.antioquia.gov.co/catastro/Estructura%20de%20la%20propiedad%20de%20la%20tierra%20rural%20en%20Antioquia,%202006-2011.pdf>
- Naranjo, A. (2009). Cultivos de coca y su dinámica. En C. d. Político, *Seguridad Pública. Tres aproximaciones* (págs. 51-72). Medellín: EAFIT.
- National Mining Association. (2012). *Historical Gold Prices - 1833 to present*. Recuperado el Dic de 2013, de Historical Gold Price: [http://www.nma.org/pdf/gold/his\\_gold\\_prices.pdf](http://www.nma.org/pdf/gold/his_gold_prices.pdf)
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23 (1), 3-15.
- Ostrom, E. (2005a). Policies That Crowd out Reciprocity and Collective Action. En H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, & E. Fehr, *Moral Sentiments and Material Interest. The Foundations of Cooperation in Economic Life* (págs. 253-276). Cambridge: MIT.
- Ostrom, E. (2005b). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University.
- 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.

- Ostrom, E., Guha-Khasnobis, B., and Kanbur R. (2006). *Linking the Formal and Informal Economy Concepts and Policies*, Oxford, UK: Oxford University Press (kindle edition).
- Pécaut, D. (2013). *La experiencia de la violencia: los desafíos del relato y la memoria*. Medellín: La Carreta.
- Polski, M., & Ostrom, E. (1998). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Bloomington: Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University. (Working paper W98-27) .
- Ponce Muriel, Á. (2012). ¿Cuál locomotora? El desalentador panorama de la minería en Colombia, Bogotá, Debate.
- Procuraduría General de la Nación. (2013). *Índice de Gobierno Abierto*. Recuperado el Dic de 2013, de Índice de Gobierno Abierto: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Indice-de-Gobierno-Abierto.page>
- Putnam, R. (2002). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Read, M., & Marsh, D. (2002[1995]). Combining Quantitative and Qualitative Methods. En D. Marsh, & G. Stoker, *Theory and Methods in Political Science* (págs. 231-248). New York: Palgrave.
- Ronderos, M. T. (2011). La fiebre minera se apoderó de Colombia, Semana. Recuperado el 17 de febrero de 2014 de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-fiebre-minera-apodero-colombia/246055-3>
- Rudas, G., & Espitia, J. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. En L. J. Garay, *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio: paradojas y conflictos*. (págs. 27-84). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Sennet, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación*. Barcelona: Anagrama.
- SIMCO. (2013). *Regalías por metales preciosos*. Recuperado el Ago de 2013, de Sistema de Información Minero Colombiano: [www.simco.gov.co](http://www.simco.gov.co)
- Suárez, A. (2013). *La minería colonial del siglo XXI*. Bogotá: Aurora.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Economiaz*, 74 (2), 16-35.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿Otra política? De “no nos representan” a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.

Toro, C., Fierro, J., Coronado, S., & Roa, T. (2012). *Minería, territorio y conflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2013). *Índice de Riesgo de Victimización*. Recuperado el Dic de 2013, de Mapa IRV: <http://irv.participa.com.co/>

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almodena.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos* (20), 149-187.

Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis institucional*. Bogotá: Tercer Mundo - DNP.

**Conceptos para los estudios  
de la corrupción política  
y la cooptación del Estado**

Laura Correa  
Andrés Preciado  
Santiago Silva



Este capítulo trata de la ubicación conceptual y teórica del estudio, mirada desde cinco apartados. En el primero se hace una contextualización, a manera de marco referencial, de fenómenos relacionados con el autoritarismo local y la crisis de representatividad, teniendo en cuenta que son unas constantes para el escenario de corrupción en la contratación estatal y el de cooptación de las regalías del oro. El segundo presenta la ubicación conceptual de los escenarios de investigación, a razón, la cooptación y la corrupción. En el tercero se hace una presentación de las variables explicativas transversales a los escenarios (corrupción y cooptación), que son elementales para el entendimiento de los fenómenos objeto de este estudio, ellas son: mercancía política, capital social y *rent seeking*. El cuarto presenta conceptualmente la elección metodológica del IAD y su aporte en el estudio de escenarios políticos complejos. Finalmente, el capítulo se cierra con una breve reseña de dos antecedentes internacionales en materia de gobierno local del oro y gobernanza local, básicos para entender el desarrollo posterior en cuanto a aplicación del IAD en los fenómenos de estudio de las zonas de los departamentos de Antioquia, Bolívar y Córdoba que cobijan la investigación.

## **Contexto de autoritarismo local y crisis de representatividad**

La investigación que este libro presenta, recurrentemente hace referencia al papel que en lo local cumplen los órganos del Estado en la configuración de instituciones desde la concepción de Ostrom y la regulación de actividades económicas. Por tanto, el papel del Estado, su autoridad y el nivel de representatividad que tienen sus mandatos, determina en buena medida el papel que cumple en los fenómenos de investigación tratados.

Recientemente la participación ciudadana, entendida más allá del ejercicio electoral, ha adquirido un peso importante en los sistemas democráticos. Paralelo a este proceso, la representatividad se ha visto cuestionada en la medida en que se comienzan a vislumbrar problemas de legitimidad que han sido más evidentes desde finales del siglo pasado, y en los que Colombia no es excepción.

Así pues, la crisis de la representatividad se ha configurado alrededor de cinco fenómenos de las democracias modernas:

- Las limitaciones de los partidos como intermediarios entre sociedad y Estado.
- La crisis de la representatividad de los cuerpos legislativos.
- El aumento del control de la burocracia sobre las decisiones públicas.
- El predominio de una ciudadanía de baja intensidad.
- La subordinación de la participación a la representación política.

La respuesta a estos desafíos que cuestionaban la validez de la representatividad en el sistema democrático se ha centrado en

apuestas por aumentar la participación ciudadana en sus procesos políticos, tomando fuerza la idea del impulso renovador de la participación como esencia de la democracia auténtica.

Existen, pues, tres tipos de relación entre participación y representación. La primera entiende la participación como un complemento de proximidad de la democracia representativa; la segunda, como la sustitución de un modo de participación por otro; y la tercera, una combinación entre las formas convencionales y no convencionales de participación.

En efecto, las instancias de participación tienden a hacer parte de los intereses de los políticos locales, en la medida que esta dinámica puede llevar a la acomodación o combinación subordinada de las herramientas participativas a los actores de la política representativa (Velásquez, González, & Rodríguez, 2008, pág. 175). Esta subordinación implica la pérdida de autonomía por parte de los actores de la participación frente a los de la representación.

En Colombia los escenarios de participación y representación han planteado serias disputas, particularmente en lo local. Primero por el intento de las autoridades públicas y de representación política de controlar los espacios de participación ciudadana, y segundo, por la evolución de los espacios de participación hacia campo de disputa entre líderes sociales y actores políticos locales. Esto se debe a que en el país, como sostienen Velásquez et al, “la participación fue vista, al igual que la descentralización, como una salida a la crisis de legitimidad del régimen político” (2008, pág. 177). La ausencia de una aproximación de complementariedad de ambos espacios llevó a que se consideraran esencialmente en “disputa”.

Otra herramienta promovida desde el Estado central como una posible solución a la crisis política de finales de siglo veinte en Colombia fue la descentralización. Sin embargo, el intento de fortalecimiento de municipios y departamentos implicó una redistribución del poder que se encajó rápidamente en dinámicas presentes en las localidades, como el conflicto armado y situaciones de descarga de funciones desde el nivel central que desbordaban las capacidades locales de los municipios en lo territorial, como lo señala Giraldo (2013) en el caso del oro en el Bajo Cauca antioqueño. La “descarga”, hace referencia a un escenario en el que el gobierno central, y en algunos casos el departamental, delega en los municipios funciones que desbordan sus recursos y capacidad logística.

Retomando la representatividad, Velásquez et al (2008) resaltan cuatro aspectos: la importancia de las elecciones en el modelo, la necesidad de garantías y libertades civiles y políticas, la libertad de acción y mandato de los representantes electos, y el pluralismo político e ideológico. Lejos de estos ideales, sin embargo, se pueden plantear desafíos al modelo representativo por cuanto, por ejemplo, existe “desigualdad en la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia al interior del Estado-nación” (2008, pág. 193).

Esta desigualdad institucional puede alcanzar niveles tales que se establezca lo que Gibson (2006) llama “autoritarismos subnacionales”, esto es, regímenes políticos que concentran una cantidad de poder suficiente para establecer reglas de comportamiento y privar a sus habitantes de derechos y libertades mientras se aseguran el control político local. La permanencia y la viabilidad de estos regímenes autoritarios en las localidades

implican además un esfuerzo sostenido de exclusión política, esto es, una preocupación especial por parte de los actores dominantes por prevenir el ascenso o incremento del poder de posibles competidores a nivel local e incluso nacional. El mismo ejercicio es identificable en actividades económicas que desde la formalidad, informalidad e ilegalidad le den al detentador del poder la posibilidad de acrecentar su influencia y además generar escenarios de dependencia de los habitantes.

En efecto, de acuerdo con Velásquez et al, en muchos municipios colombianos “lo que se observa es la pervivencia de enclaves autoritarios que se desarrollan en el marco de estructuras e instituciones formales de la democracia representativa” (2008, pág. 195). En este sentido, el papel que cumplen los actores asociados al conflicto armado en el país resulta fundamental para entender la manera como se configuran estos autoritarismos locales y su relación con actividades económicas que en escenarios de baja regulación estatal son fácilmente monopolizables a partir de la coacción y la influencia política, es decir, susceptibles de convertirse en mercancía política.

Este escenario, signado por la participación de los grupos armados ilegales en las dinámicas políticas y particularmente en las electorales, determina entonces enormes desafíos para la democracia representativa local. Los grupos armados ilegales han aprendido toda una serie de herramientas con las cuáles intervenir en las elecciones locales, desde la nominación o el otorgamiento de avales, hasta el apoyo político, económico o armado durante la campaña. Por otro lado, sus dinámicas impiden el ascenso de grupos de oposición real y longeva, afectan el ejercicio pleno de las libertades y garantías ciudadanas y evitan cualquier asomo de pluralismo.

En escenarios de desigualdad institucional y autoritarismo local se observa entonces que “instituciones y prácticas aparentemente democráticas están completamente permeadas por el autoritarismo y que los actores políticos locales terminan, bien sea por intimidación o por acuerdo, realizando pactos con actores que se encuentran por fuera de la institucionalidad democrática y que condicionan su actuación como gobernantes” (Velásquez et al, 2008, págs. 200-201). Esta dinámica se acomoda a las instituciones y reglas de juego existentes, pero tienden a establecer unas propias de carácter informal.

La combinación de acomodación a las reglas de juego e instituciones formales y la imposición de normas informales de comportamiento y competencia política por medio de la fuerza y la amenaza de su uso configuran un escenario en donde conviven un modelo autoritario aparente con un modelo autoritario real, ambos funcionales el uno al otro, de ahí la posibilidad de simbiosis entre el interés rentístico y militar de los actores ilegales con el político de los poderes formales locales.

Vale recordar que “la gobernanza deliberativa requiere casi siempre de la existencia de un contrapoder social significativo, capaz de debilitar, incluso de neutralizar, el poder y las prerrogativas políticas de los actores dominantes” (Velásquez, González, & Rodríguez, 2008, pág. 203). Así, la teoría participativa supone que en contextos de concentración del poder, los instrumentos participativos crean espacios de contrapeso y ayudan a los actores más débiles y menos organizados de una sociedad a controlar a los actores privilegiados. En este marco, las instituciones pueden ser de “gestión jerárquica – vertical” o de “deliberación participativa”, Su combinación de contrapoderes débiles o fuertes configura cuatro escenarios.

El primero, denominado “apropiación de los subsistemas de gobierno”, en el que convive una gestión jerárquica vertical de los asuntos públicos y un contrapoder débil, implica una falta de poder y movilización de los intereses subalternos y el control gubernamental de la toma de decisiones.

El segundo, denominado “pluralismo agonístico”, en el que la gestión jerárquica vertical se encuentra con un contrapoder fuerte y que lleva a un enfrentamiento constante de los actores bajo una lógica de maximizar ventajas mediante la presión y la negociación.

El tercer escenario se presenta cuando existen instituciones de deliberación participativa y un contrapoder débil, y se configura alrededor de la cooptación y simulación de la participación. En efecto, la desigualdad de poder entre instituciones representativas y participativas lleva a que las primeras controlen los procesos y la influencia de las segundas.

El cuarto, también bajo instituciones de deliberación participativa, pero con un contrapoder fuerte, lleva a un escenario de difusión del poder y gobernanza participativa. Es decir, en donde el poder de las instituciones está delegado en unidades gubernamentales descentralizadas donde es ampliado el proceso decisorio y en el intervienen distintos intereses.

Ahora bien, existen muy pocos incentivos para que los gobiernos locales fortalezcan la sociedad civil y abran espacios de participación en la gestión pública rompiendo el esquema de concentración de poder y jerarquía en las instituciones formales.

A falta de alcance, recursos y organización, muchas organizaciones sociales muestran una preocupación centrada en sus

respectivos intereses y una fragmentación en la acción. No solo eso, en efecto, sus actuaciones pueden tener que acogerse también a las normas y parámetros de comportamiento informales impuestos por los actores armados. Por otro lado, en la lógica política de muchos pequeños municipios la capacidad de movilización de dichas organizaciones está supeditada al clientelismo y las intermediaciones políticas.

Ante estos escenarios de exclusión política, cooptación y amenaza armada, a los líderes sociales asociados a estas organizaciones les quedan pocas opciones, de acuerdo con Velásquez et al, 2008: retirarse de su actuación pública, optando por la apatía, o entrar a jugar bajo las condiciones de la subsidiaridad a actores políticos representativos o actores armados.

De esta forma, se pueden identificar tres desafíos principales para la participación en las regiones del país con fenómenos de autoritarismo local y/o presencia de actores armados:

- Ausencia de intereses y acciones públicas que incentiven la participación.
- Cooptación y amenaza por parte de grupos armados ilegales.
- La debilidad organizativa y de acción de las organizaciones sociales de participación.

Por otro lado, “el clientelismo no subordina, sino que coopta y debilita la participación por ‘sustracción de materia’” (Velásquez et al, 2008, pág. 219). Esto garantiza que la dirigencia clientelista y los actores armados ilegales establezcan controles profundos de toda la dinámica social de su localidad.

Así pues, ante el poder de los gobiernos locales autoritarios, la presencia de actores armados y la inexistencia de contrapo-

deres reales, las perspectivas de una consolidación democrática, incluso representativa, pero sobre todo participativa en estos municipios son nulas. El diagnóstico suele ser pesimista sobre estas perspectivas.

Una vez entendido el papel del Estado, desde gobiernos locales, y la configuración de procesos de autoritarismo que desembocan en crisis de representatividad, conviene ahora analizar la configuración conceptual de los fenómenos de investigación de este estudio.

## **Escenarios de investigación**

### **Corrupción**

La corrupción puede entenderse como un conjunto de actividades que implican la violación de un deber posicional, la transgresión del sistema normativo de referencia, la expectativa de obtener una ganancia extraposicional, no necesariamente económica, y un intento por ocultar la acción (Misas Arango, Oviedo León, & Franco Correa, 2005, pág. 30).

Esta es una definición conceptual que incorpora los dos escenarios generales de la corrupción, a saber, el sector público y el sector privado. Supone, en esencia, que “los activos y los bienes y servicios que provea una organización puedan ser explotados por sus empleados para beneficio y propósitos individuales” (Klitgaard, 2003, pág. 3). Se entiende por gratificaciones de índole privado los beneficios que se destinan a familiares o amigos, “beneficios políticos, pecuniarios o de oportunidades surgidas en razón del cargo” (Orrego Larraín, 2000, pág. 3).

La gran cantidad de actores e interés que acompañan las acciones del Estado y sus políticas públicas lo vuelven particularmente vulnerable a la falta de transparencia, creando espacios y oportunidades para las prácticas corruptas. En efecto, “se presentan múltiples dificultades para alinear los incentivos, manejar los problemas de riesgo moral e identificar *a priori* las medidas que podrían generar incentivos perversos” (Misas et al, 2005, pág. 46). De igual forma, la corrupción destroza la fibra moral, mina el respeto por la ley y al final, la fe mutua de los miembros de esa comunidad. La corrupción lleva a niveles bajos de crecimiento económico y a gobiernos inefectivos (Uslaner, 2009).

Se puede identificar una serie de factores que incentivan la ocurrencia de prácticas corruptas en una sociedad (Orrego Larraín, 2000). En términos socio-políticos, el clientelismo, el tutelaje, el creciente costo de vida política (financiación de campañas, por ejemplo), un débil concepto de la legalidad y la autoridad, la poca transparencia, la falta de alternancia política, la descentralización acelerada y, en general, las debilidades del sistema democrático.

De igual manera, pueden las disposiciones alrededor de las organizaciones facilitar las acciones corruptas de sus miembros, como la existencia de una asimetría de poder dentro del Estado; la debilidad técnica; el excesivo legalismo; la falta de recursos o de independencia de los organismos de control; y la excesiva discrecionalidad de los funcionarios y la desprotección de áreas sensibles en la gestión administrativa.

Respecto a las formas del ordenamiento jurídico, existen ciertos arreglos que pueden incentivar, antes que disminuir la

corrupción. Por ejemplo, un énfasis excesivo en el derecho penal y una legislación incompleta u obsoleta.

En términos económicos, el fenómeno de la corrupción cuenta con dos tipos de fuentes: factores relacionados con la tarea del Estado como regulador del mercado y factores relacionados con los actores externos al Estado. En los primeros se inscriben la excesiva intervención del Estado en la economía, el debilitamiento de su capacidad operativa, las reformas económicas débiles y los estatutos de contratación externa débiles. Los segundos factores económicos son la intervención del narcotráfico y otras mafias, la participación irresponsable del sector privado y la intervención irregular de agentes internacionales, así como las actividades que configuran escenarios de economías criminales.

Finalmente, se encuentran los factores ético-culturales, que se refieren a la incidencia que tienen los valores sobre el aumento de la disposición a involucrarse en prácticas corruptas (Orrego Larraín, 2000, pág. 26): predominancia de la avaricia; la ambición; el rechazo a las líneas convencionales de acción y la justificación de las líneas alternas para la consecución de beneficios individuales; el nepotismo; el clientelismo y el tráfico de influencias; la pérdida del valor del servicio público; la ética del servidor público y la profesionalización de los burócratas.

La corrupción es, por lo tanto, un fenómeno que se alimenta de una extensa red de factores que facilitan y promueven su aparición y permanencia en una sociedad. Lo complicado de su naturaleza también desemboca en la complejidad de sus consecuencias. En efecto, la corrupción puede llegar a afectar todos los espacios de la experiencia vital de las personas y organizaciones que conforman una sociedad.

Respecto a los efectos de la corrupción, se pueden señalar y calificar según se produzcan en los contextos político, económico o social. Ella no solo es transversal a todas las sociedades humanas, como ya se ha dicho, sino que dentro de una sociedad, puede llegar a afectar todos los espacios de la experiencia vital de las personas y organizaciones que la conforman. Afecta y condiciona cuestiones básicas de la vida política; entre las más representativas están: “la forma como se pueden defender los intereses privados, los mecanismos como los ciudadanos pueden participar en la vida pública e influir en sus líderes, y la legitimidad, credibilidad y grado de compromiso de los mismos gobiernos” (Orrego Larraín, 2000, pág. 30). Las prácticas corruptas minan entonces no solo la acción del Estado, sino su legitimidad como representante de los intereses colectivos. La corrupción particulariza la misión estatal y coopta y direcciona sus intervenciones hacia la defensa y promoción de los intereses privados.

De esta forma, las principales consecuencias de la corrupción son, en términos políticos (Orrego Larraín, 2000, pág. 30): la deslegitimación del Estado, la particularización de la función pública y su cooptación y redireccionamiento hacia la defensa de intereses privados. En economía: generación de distinciones en la asignación de recursos; creación de inestabilidad política; dificultad para la defensa de los derechos de propiedad y la resolución transparente de las disputas; aumento de los costos de transacción, en la manera de sobornos, tramitologías, desigualdades de información y monopolios, espionaje corporativo y prácticas de competencia injusta y tráfico de influencias.

La corrupción, acompañada de la impunidad, tiene “un efecto paralizador y desmoralizador del cuerpo social” (Orrego

Larraín, 2000, pág. 33). La falta de transparencia en una sociedad afecta la manera como los ciudadanos se relacionan con el sistema legal y normativo, fomenta el “acostumbramiento” de las personas a actuar ilegalmente. Así pues, se puede entender la corrupción como una amenaza “para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley” (Organización de las Naciones Unidas, 2005, pág. 5).

Aunque es un problema universal, en la medida que afecta a todas las sociedades y organizaciones humanas, los expertos coinciden en que muchos sistemas políticos y económicos han logrado contener los efectos más perjudiciales de estas prácticas por medio de políticas públicas y esfuerzos sociales sostenidos y bien encaminados. Los logros que han alcanzado o las metas que se han propuesto ganan relevancia puesto que “el mundo moderno ha llegado a darse cuenta de que los valores éticos, la integridad y el buen gobierno constituyen los cimientos de un Estado exitoso” (de Speville, 2011, pág. 29).

La corrupción es, por lo tanto, una fuente de deslegitimación y destrucción de la eficacia y eficiencia del Estado; corrompe la transparencia de procesos públicos y privados, afecta los intermediarios justos y transparentes de la economía; crea costos para la inversión y el desarrollo económico; y desestimula la participación de los ciudadanos en actividades políticas, comunitarias y sociales, muchas de las cuales, además, constituirían la mejor herramienta para combatir el problema. Se puede decir entonces que se configura como un gran “escollo para que el Estado pueda modernizar sus estructuras y cumplir eficientemente su nuevo

rol en la sociedad y especialmente en la economía” (Orrego Larraín, 2000, pág. 3).

### **Lucha anticorrupción y ciudadanía**

Los ciudadanos juegan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, pues “sin presión y fiscalización ciudadana, ni los órganos de control, ni las autoridades ni los funcionarios tienen suficientes incentivos para actuar honestamente, denunciar las irregularidades y menos sancionarlas” (Orrego Larraín, 2000, pág. 30). Esta es una realidad ampliamente aceptada y constituye uno de los fundamentos de muchas organizaciones internacionales que luchan contra la corrupción. *Transparencia Internacional* sostiene, por ejemplo, que “es generando demanda pública de integridad en la toma de decisiones políticas, y empoderando a la sociedad civil para que controle los flujos de dinero en la política” como se puede combatir este problema (Orrego Larraín, 2000, pág. 2). Es claro entonces que “las mejores instituciones del mundo y el mejor sistema judicial, sirven de poco para combatir la corrupción si la gente no cree en ellos o los ignora” (Orrego Larraín, 2000, pág. 33).

Así pues, el apoyo del público es uno de los siete elementos esenciales para combatir la corrupción que Bertrand de Speville señala en su libro *Superando la Corrupción*. Él sostiene que en cualquier estrategia nacional anticorrupción que se pretenda exitosa, se debe incluir la preocupación por lograr la “persuasión a la gente para que ayude a combatirla” (de Speville, 2011, pág. 30). Esta aproximación estratégica debe dirigirse entonces a combatir en dos frentes: la educación sobre el fenómeno de la corrupción y la superación de las actitudes sociales ambivalentes respecto

al problema<sup>1</sup>. Con ellos se busca conseguir que se extienda por la población un rechazo total e irrestricto frente a la corrupción y que el apoyo público (al combinar la intolerancia completa al fenómeno y la información necesaria para entender sus generalidades) se traduzca en una cultura de denuncia sobre los actos corruptos y apoyo a las autoridades de control. Así, estos puntos podrían verse como un primer paso, “sentar las bases para una cultura de integridad, rendición de cuentas y transparencia [que] es de importancia capital para que las personas digan ‘no’ a la corrupción” (Transparencia Internacional, 2010, pág. 41).

Por otro lado, de Speville señala las dificultades que supone para un esfuerzo anticorrupción actuar en ambientes sociales en los que una comunidad está acostumbrada a vivir su vida diaria en presencia de actores corruptos, de tal forma que mantiene una actitud ambivalente respecto al problema, cuando no una tolerancia descarada. La labor de investigación, cuyo mayor insumo es la denuncia, se ve severamente constreñida. La única forma de abordar esta realidad, reconoce el autor, es por medio de la promoción de la educación y el apoyo público. Así, sentencia, “la gente necesita entender que la corrupción es mala; ésta no es una proposición evidente por sí misma” (de Speville, 2011, pág. 91). De igual manera, el apoyo público debe sustentarse en que cada individuo comprenda su papel dentro del esfuerzo y su responsabilidad como agente activo en la lucha contra la corrupción. Para lograr esto, reconoce de Speville, hace falta

---

1 Bertrand de Speville sostiene que en muchas sociedades la gente tiene respecto a la corrupción “una actitud de incertidumbre combinada con tolerancia, indiferencia o resignación, un sentimiento de que la corrupción es tan penetrante que poco se puede hacer al respecto y que deberíamos más bien aprender a convivir con ella” (de Speville, 2011, pág. 35).

“afrontar la ambivalencia, la indiferencia, la apatía, la tolerancia, la resignación y el miedo” (de Speville, 2011, pág. 92)

Los valores son entonces un soporte para la conducta ética, una guía del comportamiento social y una variable fundamental que debe ser incluida en una política pública anticorrupción. La construcción cultural es un proceso largo y complejo, en donde se “cultivan valores” que puedan crear barreras o incentivar buenas prácticas respecto a una situación socialmente problemática. Esto se ha logrado mediante procesos educativos sistemáticos. Las instituciones educativas son los mejores espacios para transmitir valores en la forma de reglas y normas sociales arraigadas en las personas.

Una iniciativa educativa como la que propone de Speville debería plantearse en los términos de la promoción social de las llamadas emociones pro-sociales. Esto es, reacciones psicológicas que inducen a los agentes a comprometerse con comportamientos cooperativos. Emociones como la culpa, la empatía y la sensibilidad a la sanción social se convierten entonces en incentivos de comportamiento que llevan a los miembros de un grupo a encaminarse en relaciones sociales constructivas o a castigar a quienes violen las normas sociales.

Las propuestas de Speville también coinciden con lo estipulado por las Naciones Unidas, cuando sostiene que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidades de los Estados y que la cooperación entre ellos busca, “con el apoyo y la participación de personas y grupos que no pertenecen al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, [...] que sus esfuerzos en este ámbito sean eficaces” (Organización de las Naciones Unidas, 2005, pág. 6). De igual manera, la Convención de las Naciones

Unidas Contra la Corrupción señala la importancia de que cada Estado tome medidas para “fomentar la participación activa de personas y grupos [...] como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción” (Organización de las Naciones Unidas, 2005, pág. 17).

Para de Speville, el apoyo público también resulta esencial en el esfuerzo contra la corrupción, pues para adelantar esta lucha, la voluntad política necesita el soporte que la sociedad civil provee al momento de asumir los altos costos de esta larga y “dolorosa” empresa. Por otro lado, sostiene que la comunidad enfrenta la corrupción porque siente una necesidad expresa por defender sus valores socavados por las presiones dañinas del afán de lucro y el irrespeto a las normas. Agrega que “abordar la corrupción se refiere a la defensa de ciertos valores” (de Speville, 2011, pág. 69).

Así pues, el autor propone dos maneras específicas de involucrar y promover la participación de la comunidad en la lucha contra la corrupción adelantada por el Estado.

La primera se refiere a la educación de los ciudadanos en los asuntos relevantes del problema, esto es: en qué consiste, por qué los afecta, por qué hay que combatirlo y cómo pueden hacerlo. Esto debe hacerse de manera simple y accesible para todo el público, pero sobre todo debe constituir un esfuerzo a todos los niveles y en todos los espacios. Esto es, que la educación anticorrupción no debe limitarse a un grupo específico de la población, sino que debe atravesar todos los rangos de edad, sexo, estrato socio-económico, etc. La sociedad entera, la comunidad en su integralidad, debe ser objeto del esfuerzo educativo.

La segunda consiste en constituir espacios de participación ciudadana y comunitaria que se conviertan en apoyo de las entidades encargadas de enfrentar la corrupción. Así, de Speville propone la adopción (como en casos exitosos de algunos países) de dos figuras: el monitoreo o inspección comunitaria y los comités asesores ciudadanos. En el primero, los ciudadanos reciben una capacitación respecto a un tema específico de control (servicios públicos, obras municipales, etc.) y se les dan las herramientas para actuar como “ayudas de campo” de la corporación encargada del tema y de la entidad anticorrupción o de control encargada de vigilarlo. Por su parte, el comité asesor es una agrupación de pocos miembros, conformada por ciudadanos prestigiosos y expertos en un tema específico, que *ad honorem* se convierten en un órgano asesor de la entidad anticorrupción. Los miembros deben haber sido elegidos por mérito propio y su misión dentro del comité será asesorar la entidad en temas de aplicación de la ley, prevención, educación del público, así como en asuntos de política general y de personal. Los comités se constituyen, por lo tanto, no solo en excelentes fuentes de información y control sobre la entidad, sino que ganan reconocimiento y legitimidad frente a la población en general, mejorando su apoyo público.

En este sentido, el fomento de las inclinaciones participativas de las comunidades y los ciudadanos en general se configura como una herramienta indirecta para combatir la corrupción en una sociedad, que promueve las condiciones cooperativas de interacciones sostenidas, construcción de reputación, conductas de reciprocidad, capacidad y disposición a castigar y capacidad y disposición a perdonar. Es decir, fortalece el tiempo, la repu-

tación, la reciprocidad, la vindicación y la indulgencia de los espacios de participación ciudadana de una sociedad dedicados al control, monitoreo y apoyo a los esfuerzos anticorrupción.

## **Cooptación**

Los estudios sobre cooptación en Colombia se han movido en el marco de una acepción jurídica, que define un sistema de designación o “una forma de apropiarse indebidamente de la discrecionalidad del Estado y las autoridades, de las competencias de la sociedad civil, incluso de la libre empresa” (Instituto de Estudios del Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación; ESAP, Escuela Superior de Administración Pública -, 2012, pág. 7). Igualmente, desde el concepto clásico de “Magistrado nombra a magistrado”, muy común en las altas cortes de algunos países, que evidencia el proceso mediante el cual los miembros de cuerpos colegiados son elegidos por quienes serán sus compañeros en la institución o por aquellos de quienes reciben el cargo.

La cooptación, jurídicamente hablando “es un sistema de organización por el cual una asociación cualquiera de personas nombra internamente a sus propios miembros, sin dependencia de criterios externos” (Younes Moreno, 2012, pág. 47). La definición de cooptación pasa de esta acepción jurídica a aquella que la define desde un enfoque de ilegalidad como el “(...) sometimiento sistemático de la voluntad del Estado o parte de él para obtener beneficios particulares con afectación del interés general” (Instituto de Estudios del Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación; ESAP, Escuela Superior de Administración Pública -, 2012, pág. 7).

En este sentido, el fenómeno pasa a ser de carácter estructural y evidencia hechos de corrupción institucionalizados y a gran escala, lo que les da un nodo causal: “(...) una forma de corrupción en donde se ejerce un sometimiento sistemático e indebido de la voluntad de un actor, sea éste persona, grupo o red sobre otro, sometiendo su autonomía y discrecionalidad. Esta práctica puede ser realizada por el Estado sobre la comunidad, por un partido político sobre la Administración Pública, por un grupo al margen de la ley sobre la justicia, por parte del poder judicial sobre el ejecutivo, una empresa multinacional sobre el Estado, un partido o grupo político sobre el Estado, revelando que no se ciñe exclusivamente a lo estatal sino que también se extiende a la esfera privada” (Instituto de Estudios del Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación; ESAP, Escuela Superior de Administración Pública -, 2012, pág. 7).

Teniendo claro esto, se puede decir entonces que la cooptación debe ser asumida como una forma y factor determinante de corrupción, en donde el Estado cumple una doble función de medio y fin de la práctica, y la administración pública —como práctica estatal— se configura como un escenario en riesgo de ser cooptado.

De esta manera, “las concepciones que generan la calificación sobre si la situación de apropiación o acceso sobre valores y bienes está o no cooptada contiene a su vez un elemento subjetivo, que parte tratándose de actores legales de una posición política, por tanto, una primera distinción se da entre actores criminales o no, definir los actores, los medios y los fines de su acción permite alertar sobre situaciones que en la administración pública

pueden estar siendo cooptadas en las decisiones y asignaciones” (Instituto de Estudios del Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación; ESAP, Escuela Superior de Administración Pública -, 2012, pág. 11).

También se entiende la cooptación como captura del Estado, según lo planteado por Garay, Beltrán, Guerrero y Salcedo (2008), como un fenómeno corrupto en el que agentes privados legales intervienen durante la formulación de leyes, regulaciones y políticas públicas, con el propósito básico de obtener beneficio económico para su propio provecho particular egoísta. Sin embargo, estos procesos en Estados en consolidación incluyen actores legales e ilegales con un interés en intervenir en la conducción del Estado. Esta cooptación se presenta a diferentes niveles de gobierno, en diversos órganos e instancias del poder político y en los órdenes nacional, regional y/o local. “Esta intervención se adelanta mediante procedimientos variados, más allá del mero soborno, con el propósito de obtener beneficios particulares egoístas y a costa del bienestar general, que excedan la esfera económica, como obtención de impunidad” (Younes Moreno, 2012, pág. 49).

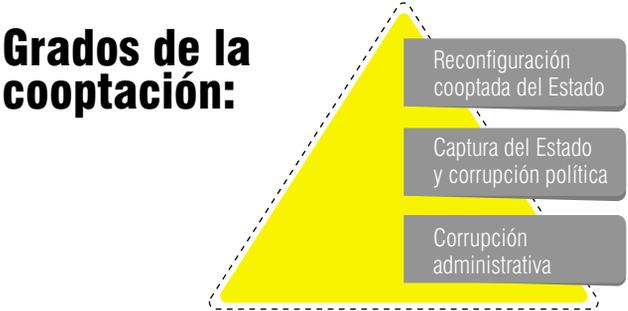
Se podría hablar entonces de un primer acercamiento al concepto de cooptación partiendo de lo que Torres Castro recoge de un estudio del Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la nación, en el año 2011. La cooptación es entendida por este autor como “(...) las acciones ejecutadas por una persona o un grupo para influir en otras personas, grupos, instituciones o comunidades, con el propósito que estos piensen, decidan o se comporten de una manera que les es impuesta, en beneficio de intereses lícitos o ilícitos que no le

son propios, desconociendo preceptos éticos o normativos establecidos o aceptados por la sociedad, generalmente en contravía del interés colectivo” (2012, pág. 71).

No obstante, hay distintas formas de cooptación, o diversas modalidades, todas atendiendo a complejidades de un mismo fenómeno en donde las fronteras entre lo legal y lo ilegal se confunden. Este escenario implica gobiernos locales con altos niveles de decisión, pero poca capacidad para controlar sus propias estructuras.

Así, la cooptación se entiende como un sistema elevado de corrupción o una forma de operar de la corrupción, dependiendo del nivel en que se materialice:

**Tabla 5. Modalidades de Captura de Estado**



Posición en la organización	Discrecionalidad del cargo	Acceso a información	Organización
Alta	Alta	Alta	Alta
Media	Media	Media	Media
Baja	Media	Baja	Poca o ninguna

Fuente: elaboración propia con base en Vivas et al. (2012).

La corrupción administrativa según el Banco Mundial en un informe del año 2000 “(...) se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la aplicación prescrita de las leyes, normas y reglamentos para ofrecer ventajas a cualquiera de los actores estatales o no estatales, como resultado de la ilícita y no transparente provisión de beneficios privados a funcionarios públicos” (Torres Castro, 2012, p. 79).

Sin embargo, este tipo de corrupción se queda corta a la hora de dar cuenta de prácticas con mayor nivel de envergadura y sistematicidad. Así, aparece el término “Captura del Estado” en el momento en que el Banco Mundial estudia cómo la transición que se da en los países de Europa Central y Oriental —asociada al desarrollo de una economía de mercado, el diseño de nuevas instituciones políticas y sociales y la redistribución de los activos sociales— propicia un terreno fértil para la corrupción. Este organismo internacional introduce dicho término para advertir la existencia de una nueva modalidad que hay que diferenciar de la tradicional corrupción administrativa, y que deja en evidencia la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno, para su propio beneficio.

De esta forma, la principal diferencia entre captura del Estado y corrupción administrativa reside en que en la primera, los actores influyen y rediseñan las reglas según la conveniencia para intereses particulares, mientras que en la segunda modalidad, dichos actores obtienen excepciones individualizadas y aplicaciones favorables a sus intereses de las reglas ya existentes (Torres Castro, 2012, pág. 79). En efecto, la cooptación implica una intencionalidad para cambiar las reglas de juego, mientras la corrupción administrativa solo busca aprovecharse de su manipulación.

Garay et al (2008) presentan dos formas de entender la Captura del Estado:

**Tabla 6. Formas de entender la Captura de Estado**



Fuente: elaboración propia a partir de Garay, Beltrán, Guerrero y Salcedo (2008).

- Tradicional: participación de actores legales como grupos económicos y firmas nacionales y transnacionales, origen y consecuencias principalmente económicas, implementación por medio de sobornos nacionales y transnacionales, ocurrencia en la rama legislativa y ejecutiva del nivel central.
- Novedosa: el interés por capturar el Estado no es exclusivo de los grupos legales, la captura no se limita a la actividad económica, el soborno no es el único procedimiento que se utiliza, y los procesos de captura alcanzan todas las ramas del poder público; así se introduce un nuevo concepto para caracterizar dicha modalidad “reconfiguración cooptada del Estado”.

Así pues,

el Banco Mundial señala [...] que la captura del Estado asume diferentes modalidades de acuerdo al tipo de institución que es objeto de la captura (en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial o en las reglas regulatorias) y a los actores comprometidos en dicho fenómeno (firmas privadas, líderes políticos, grupos de interés, entre otros). Como quiera, y sin importar la forma específica que asume, la captura se caracteriza por la extracción de rentas del Estado por parte de individuos, empresas o sectores, quienes acuden a la distorsión del marco legal y regulatorio y generan enormes pérdidas para la sociedad en general. (Torres Castro, 2012, pág. 79).

Se puede ver entonces un hilo causal entre corrupción, *rent seeking* y cooptación, que más adelante será completada con la introducción del concepto de mercancía política.

Otra modalidad de cooptación del Estado es la captura de presupuestos públicos por parte de grupos armados ilegales, la cual se convirtió durante un buen tiempo en el motor que les permitió expandirse territorialmente y robustecerse militarmente. Estos grupos han aprovechado el proceso descentralizador del país y han presionado a gobernadores y alcaldes para direccionar las inversiones públicas a determinados sectores de la población y capitalizar políticamente las obras gestadas. También, han apropiado y desviado recursos públicos para su propio beneficio e impulsado la elección y nombramiento de autoridades y funcionarios en diferentes ámbitos del poder “para reforzar y ampliar su capacidad de influencia política una vez avanzado su predominio militar, con miras a la formación de una especie de ‘paraEstado’ en lo local y regional” (Torres Castro, 2012, págs. 80-81).

Citando a Garay, Torres Castro muestra que la reconfiguración cooptada del Estado, tercer nivel de la pirámide anterior, se entiende como

La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, no necesariamente ilegales, buscan modificar el régimen político de manera sistemática e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de reglas de juego y de políticas públicas, con miras a obtener beneficios para su propio provecho y de manera sostenible, así como a lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque estos no obedezcan al interés rector del bienestar social. (Torres Castro, 2012, pág. 81).

De esta manera “(...) la reconfiguración cooptada de Estado puede entenderse como un proceso de corrupción sistemática impulsado por grupos legales e ilegales que establecen alianzas con movimientos políticos, terratenientes, funcionarios y políticos para manipular las diferentes instituciones del poder público y obtener beneficios que trascienden el ámbito económico” (Torres Castro, 2012, pág. 80).

Finalmente, es necesario señalar que también se entiende como la apropiación por parte de individuos de prerrogativas estatales y su comercialización ilegal como mercancías políticas. Así, es preciso continuar con el análisis del capitalismo político y su expresión práctica en mercancías.

## **Variables explicativas**

Una vez claros los escenarios de corrupción y cooptación en los que se mueve conceptualmente el estudio, conviene ahora presentar una serie de variables explicativas que son útiles para

entender los fenómenos y hacen presencia de manera transversal en escenarios de corrupción y de cooptación como los que se expondrán en capítulos posteriores.

### **Mercancía política**

En varios pasajes de su trabajo, Max Weber acuña la denominación de “capitalismo político” para distinguirlo del tipo ideal de “capitalismo moderno”. Entre ambos, la diferencia fundamental radica en el capital, que según Weber, previo a la racionalización en el proceso histórico que produjo la autonomía de la esfera económica en la modernidad, se apoyaba para producir ganancias en la violencia, la explotación y la fuerza. De esta forma, el capital no es exclusivamente un factor de producción, sino –siguiendo a Marx– un “poder de disposición”, es decir, un relación social que tiene en cuenta la diferencia entre el poder de disposición económica basado en la violencia y el poder racionalizado en la esfera puramente económica y pacífica del mercado legalmente regulado (Misse, 2009, págs. 110-111).

Retomando a Weber y su concepción del capitalismo político, Misse (2009) rompe con la naturalización economicista y legalista que impide la comprensión de la emergencia y desarrollo de formas de mercado ilegal que se alejan del ideal capitalista moderno, señalando que no se trata únicamente de una “economía de la corrupción” —en cuanto corrosión de los principios que rigen el capitalismo moderno—, sino de un orden social que tiene vigencia para quienes actúan en él y es considerado por los que lo combaten.

Este es el marco que se propone para comprender los mercados ilegales y que es aplicable a prácticas de corrupción y

cooptación, entendiendo estas como un orden social que emerge constantemente de la forma dominante (capitalismo moderno) y no como un desvío de esas formas de intercambio dominante y legalmente regulado, como tradicionalmente se han abordado.

La existencia del capitalismo político y su relación con el capitalismo contemporáneo está dada por la noción de “mercancías políticas”, que busca aprehender la relación de intercambio que puede ser libremente pactado, pero que es generalmente constreñida por una de las partes. En cualquiera de los casos, libre o forzada, se desarrolla fuera de las reglamentaciones legales del Estado e incorpora elementos de fuerza, violencia, poder y cálculos estratégicos en función de la posibilidad de ser descubierta y/o reprimida (Misse, 2009, pág. 112).

Muchos intercambios asimétricos pueden producir mercancías políticas. Estos intercambios varían de acuerdo con la mayor o menor reacción moral que producen, sin embargo, conservan la fuerza y la violencia como el recurso último, como elemento decisivo en la medida que renuncia al recurso de la regulación estatal. Así, las mercancías políticas configuran fundamentalmente dos tipos de mercado:

- Un mercado ilegal en el que se intercambian mercancías criminalizadas.
- Un mercado que explota al primero ofreciendo mercancías políticas.

Lo que distingue un mercado “formal” o legal de un mercado “informal”, generalmente es su mayor o menor participación en un conjunto de reglamentaciones estatales. No obstante, la lógica de mercado produce complejas relaciones de estas reglamentaciones legales, como la reglamentación de mercancías cuya oferta

(en algunos casos también su consumo) está criminalizada, es decir, se ajusta legalmente a una actividad considerada como delito o crimen. La corrupción y la cooptación se inscriben en estas categorías.

Siguiendo a Misse (2009, pág. 115), la criminalización de un determinado tipo de mercancía depende de su significado contextual para el orden público, para la reacción moral de la sociedad y para sus posibles (o imaginarias) afinidades con otras mercancías o prácticas criminalizadas. Este carácter contextual atiende a un fenómeno en donde las fronteras o límites de moralidad entre legalidad e ilegalidad son negociados de manera constante y en algunos casos atenuados, lo que es válido nuevamente, tanto en escenarios de corrupción como de cooptación.

Las mercancías políticas que se transan en prácticas de corrupción y cooptación suelen ser objeto de ese tipo de tolerancia al ser abordadas con formas de criminalización o tipificación ilegal preferencial dependiendo de la práctica y del agente que las desarrolle. Esto lleva a que diferentes sectores de la sociedad separen y distingan lo que puede y no puede ser tolerado dentro de una relación de intercambio ilegal.

Así pues, “las normas morales universalmente aceptadas en el Estado moderno se pueden relajar y reinterpretar contextualmente” (Misse, 2013, pág. 14). Esto permite distinguir entre “criminalización conceptual” e “incriminación real”, diferenciando actividades que son tipificadas institucionalmente como criminales (señaladas penalmente como delito y por lo tanto perseguidas como ilegales), pero que son tratadas de manera diferenciada en la práctica, es decir, actividades ilegales que no llegan a tener una incriminación o que teniéndola son toleradas,

esto es, criminalización “de derecho” pero no “de hecho”. La tolerancia evidente no puede ser equiparada con la impunidad, aunque la impunidad se nutra de esa tolerancia, ya que la banalización de la criminalización que supone, pone en duda su misma legitimidad y, por tanto, la posibilidad de punición. Esto explica que fenómenos claramente tipificados como ilegales sean tratados por distintos agentes, casi siempre involucrados en su dinámica, como conductas ajustadas a derecho, lo cual es claramente una justificación moral.

Ante una victoria de la mayoría moral, un comportamiento o interacción cotidiana entrará a hacer parte de las normas jurídicas de una sociedad. De igual manera, el Estado entrará a criminalizar a todos los individuos que se vean involucrados en esa contravención moral, dada su consecuencia jurídica. Misse sostiene que este proceso, aunque parece obvio, presenta enormes problemas cuando es analizado en la práctica. En efecto, existe una distancia entre la concepción típico-ideal de una norma y su aplicación concreta. A esta distancia, el autor la llama “desviación”.

Igualmente, argumenta que existe una gradación de valoración moral respecto de las transgresiones legales en situaciones concretas, que en muchos casos no corresponde con la sanción de las leyes penales. En efecto, el autor sostiene que a nivel cognitivo, “los ciudadanos y los agentes estatales interpretan la validez o no del evento para cada caso contemplado en los códigos, y también realizan una adecuación de sentido entre la norma moral y el (presunto) sentido de la ley para realizarla” (Misse, 2013, pág. 18). Denomina este proceso interno como la “neutralización de la culpa”, en el que entran a jugar argumentos socialmente populares que universalizan (“todos lo hacen”) o particularizan (“es un caso especial”).

La distinción entre el proceso de criminalización (que lleva a una ley moral a integrar el entramado penal) de la interpretación de los hechos realizada por los individuos en situaciones específicas es lo que diferencia la incriminación real de la criminalización conceptual. Es decir, Misse sostiene que no todos los eventos criminalizados por el Estado serán “criminales” (“incriminación”, en su texto del 2009) por los individuos involucrados en una situación de transgresión concreta.

Para él, la “mercancía política” es una categoría que resulta conveniente para analizar la variedad de canjes y negociaciones ilícitas asociadas a representaciones sociales como la corrupción, el clientelismo, la extorsión, el tráfico de influencias, el fraude económico, entre otras. Estos fenómenos constituyen procesos sociales, no solo económicos, del “mercado ilegal”.

Ese mercado ilegal se nutre de suponer que “La distinción entre la moral pública y la moral privada no siempre está clara para los actores y varía de acuerdo con los intereses en juego, basado en el *ethos* democrático moderno en un extremo y el *ethos* egoísta individualista en el otro” (Misse, 2013, pág. 22). A manera de ilustración, cita el fenómeno del “familismo amoral”, descrito por Edward Banfield en *The moral basis of a backward society*.

En este mismo sentido, este autor introduce una escala general de mercancías políticas, como se presenta a continuación.



Fuente: elaboración libre basada en Misse (2013).

Así, se puede entender la cooptación como la apropiación individual de “mercancías políticas” reconocidas como monopolio del Estado moderno (Misse, 2013). Es la configuración de un mercado estable que comercializa esta prerrogativa estatal para beneficio privado. El clientelismo, el tráfico de influencias, la corrupción, la extorsión, son todas expresiones de este mercado ilegal, que se encuentra a su vez influenciado por los grados en los que se presentan la criminalización, la reacción social moral efectiva, la eficiencia de la neutralización moral individual, el monopolio de la mercancía y el carácter más o menos obligatorio en el que se presenta la transacción.

Lo que Michel Misse (2009, págs. 116-117) propone como “mercancías políticas” es “aquel tipo de intercambios que combinan dimensiones políticas y dimensiones económicas, de tal forma que un recurso (o un costo) político sea metamorfoseado en valor económico y en cálculo monetario. El precio de las mercancías (bienes o servicios) de este mercado cobra autonomía de una negociación política, una especie de mercado de *regateo* que pasa a depender no solo de las leyes de todo mercado, sino también de las evaluaciones estratégicas de poder, del recurso potencial a la violencia y del equilibrio de fuerzas, esto es, de evaluaciones estrictamente políticas”.

Las mercancías políticas, entonces, sirven para distinguir la oferta y la demanda de esos bienes y servicios, de aquellos cuyo precio depende fundamentalmente del precio del mercado. De los tipos de mercancías políticas sobresale la “economía de la corrupción”, que se distingue específicamente porque el recurso político que se produce u ofrece es expropiado al Estado y privatizado por el oferente.

Esa privatización del recurso público se puede dar a través de la expropiación del recurso por parte de algunos de sus agentes mediante el uso de la autoridad investida y la representación institucional (corrupción). Esto es, la “fabricación” de la “mercancía” está dada por la posición ocupada por el agente del Estado, detentador del monopolio de ciertas prerrogativas, dentro de las cuales destaca el uso legítimo de la violencia, pero también sobresale la capacidad de ordenar y ejecutar gasto, imponer sanciones o definir solicitudes hechas a la institucionalidad. De esta forma, tanto la expropiación privada de los medios de incriminación como la expropiación de recursos políticos monopolizados por el Estado en la obtención de beneficios económicos constituyen mercancías políticas (Misse, 2009, pág. 120).

Entonces, se puede concluir que se denomina “mercancías políticas”, en lo desarrollado por Misse: “Al conjunto de diferentes bienes o servicios compuestos por recursos políticos (no necesariamente bienes o servicios públicos o de base estatal) que pueden ser constituidos como objeto privado de apropiación para intercambio (libre o forzada, legal o ilegal, criminal o no) por otras mercancías, utilidades o dinero. Lo que tradicionalmente se llama corrupción es uno de los tipos principales de “mercancía política” (Misse, 2009, pág. 126)

## **Capital social**

El capital social es una norma informal que promueve la cooperación entre individuos (Fukuyama, 2000, pág. 3). No todas las normas constituyen capital social; estas deben promover la cooperación entre grupos. Suelen estar asociadas a los valores y virtudes tradicionales, como “la honestidad, la honra de compromisos, la confiada realización de los deberes, la reciprocidad,

entre otros” (Fukuyama, 2000, pág. 3). Así pues, la cooperación es necesaria para todos los individuos en la consecución de sus fines egoístas, lo que los llevaría a producirla como un bien privado.

De manera similar, el argentino Bernardo Kliksberg (2007, págs. 265-266) (2007, págs. 265-266) sostiene que el capital social tiene al menos cuatro dimensiones:

- Clima de confianza en las relaciones interpersonales.
- Capacidad de asociatividad.
- Conciencia cívica.
- Los valores éticos predominantes en una sociedad.

De hecho, dice Fukuyama, el capital social es un bien privado que puede ser influenciado por externalidades negativas y positivas. En efecto, normas sociales o características culturales que promueven la asociatividad o la confianza interpersonal pueden verse como externalidades positivas de la producción de capital social. Por otro lado, algunos grupos aumentan su capital social y cohesión interna al promover la desconfianza y suspicacia de personas y grupos ajenos al grupo (Fukuyama, 2000, pág. 4).

Así, el capital social puede promover disposiciones positivas en términos sociales de confianza y cooperación, pero también puede funcionar como “aceite” de organizaciones y otras expresiones socialmente perjudiciales<sup>2</sup>.

---

2 Fukuyama pone como ejemplo a organizaciones extremistas y criminales como el Ku Klux Klan o la mafia. En efecto, organizaciones con fines cooperativos y normas compartidas que les proveen de capital social interno, pero que generan externalidades negativas en términos sociales. Esto pone en relieve la “neutralidad” esencial del capital social.

Las sociedades modernas pueden verse como una serie de radios de confianza concéntricos y sobrepuestos. El “radio de confianza” es el círculo de personas dentro de las cuales las normas cooperativas funcionan. Sin embargo, el radio de confianza puede ser más grande o pequeño que un grupo específico, añadiendo a otras personas fuera del grupo o dejando por fuera a algunas de él. La solidaridad excesiva dentro de los grupos lleva a la desconfianza por quienes no pertenecen a ellos, y la promoción de externalidades negativas en una sociedad. Así, en algunos arreglos culturales la excesiva importancia de la familia frente a la natural inclinación a desconfiar en el resto de la sociedad lleva a que, cuando se alcanzan cargos con poder o beneficios altos, se justifique socialmente “robar para la familia” (Fukuyama, 2000, pág. 5).

El capital social se constituye entonces en un importante elemento para las economías de mercado y esencial para las democracias liberales. Sostiene Fukuyama que la función económica del capital social es reducir los costos de transacción asociados con los mecanismos formales de cooperación, como contratos, jerarquías y normas burocráticas. Sin altas cantidades de capital social la coordinación puede darse, pero implica grandes costos para quienes están involucrados. Incluso bajo el ideal weberiano de la burocracia moderna como sistema de administración racional, altos niveles de desconfianza interpersonal (esto es, bajo capital social) implican que Estado y funcionarios se busquen blindar ante la esperada generalizada defraudación de los ciudadanos al sistema y sus conciudadanos.

La cooperación nacida de las normas informales sigue siendo importante para las interacciones económicas modernas, particularmente cuando “la naturaleza de la actividad económica se

vuelve más compleja y tecnológicamente sofisticada” (Fukuyama, 2000, pág. 6). En escenarios en los cuales la provisión de información suficiente puede ser demasiado costosa para la toma de una decisión económicamente racional, el capital social cumple una función de “atajo”, descargando la responsabilidad de información suficiente en la esperanza de que un acuerdo sea honrado.

Fukuyama sostiene, citando a Tocqueville, que el vicio de la democracia moderna es que promueve excesivamente la preocupación por la vida individual en detrimento de las actividades asociativas y los asuntos públicos. Sin embargo, “fue solo a través de las asociaciones que los débiles individuos se volvieron poderosos” (Fukuyama, 2000, pág. 7). La historia del éxito social y democrático de una sociedad está dada por su inclinación a asociarse para lograr objetivos individuales y comunes en acciones colectivas. Así, el capital social es el principal insumo de una sociedad civil activa y dinámica, y del cumplimiento de su labor como contrapeso del Estado en una democracia liberal moderna. En ocasiones, afirma dicho autor, una sociedad civil débil da paso a un Estado demasiado activo en la vida de sus ciudadanos, de tal manera que “el resultado del individualismo excesivo no es la libertad, sino la tiranía de lo que Tocqueville vio como un gran Estado benefactor” (Fukuyama, 2000, pág. 8).

Para Kliksberg, la principal amenaza para la generación de capital social en una sociedad es la desigualdad, debido a que es percibida por las personas como una arbitrariedad de las normas sociales, una injusticia del sistema de cosas. En efecto, cuando la desigualdad es rampante en un arreglo institucional, los participantes víctimas de la inequidad tenderán a sentir “que hay juego sucio, que eso no es lo que debería ser” (Kliksberg, 2007, pág. 272) (Kliksberg, 2007, pág. 272).

De igual manera, el sociólogo italiano Diego Gambetta identifica varios elementos como el caldo de cultivo para la desconfianza, que afectan el *stock* de capital social de una comunidad en una arena de acción específica.

- La predominancia del interés privado sobre el público.
- La admiración social de la falsedad y el engaño.
- La inclinación al favoritismo sobre el mérito.
- La justificación social de la trampa y el crimen como medios para conseguir los fines personales.

Así pues, él señala dos momentos claves en la destrucción de capital social. El primero es la desconfianza de las personas frente a su sistema legal y de justicia y a su sistema político y democrático. De tal manera que el primer paso “es eminentemente político y tiene que ver con la ausencia de sistemas fiables y eficaces de justicia y aplicación de la ley” (Gambetta, 2000, pág. 160). Asegura además que la desconfianza que nace del escepticismo frente al papel de los entes públicos se transforma rápidamente en una fuente de desconfianza generalizada frente al resto de las personas. La falta de credibilidad del Estado “establece otro proceso en marcha: (...) la desconfianza se filtra a través de la escala social, y la imprevisibilidad de las sanciones genera incertidumbre en los acuerdos, el estancamiento en el comercio y la industria, y una renuencia general a las formas impersonales y extensivas de cooperación” (Gambetta, 2000, pág. 161).

Existen entonces algunas dificultades sociales claras de los arreglos institucionales con bajos niveles de capital social (o con una distribución inconveniente, tipo familismo amoral). Fukuyama identifica tres principales:

- Un sistema administrativo rígido e irresponsable.
- Ineficiencia gubernamental y corrupción estatal.
- Códigos morales diferentes en el grupo familiar (donde hay confianza) y en la sociedad (donde no la hay).

Los diferentes niveles de capital social a través de las sociedades y los momentos culturales dificultan entonces que las mismas políticas puedan aplicarse con éxito en dos arenas de acción que no comparten un *stock* similar de capital social.

Las principales fuentes de generación de capital social (lo que determina el *stock* que una sociedad tiene) son la religión y la experiencia histórica compartida. Fukuyama sostiene que la aproximación economista de que el capital social se genera con interacciones sostenidas y la capacidad de crear reputación presenta un panorama limitado (Fukuyama, 2000, pág. 13). En efecto, las religiones, entendidas como sistemas culturales, presentan toda una serie de valores sociales, normas informales y creencias que determinan la manera como las personas se comportan. De igual manera, la experiencia histórica compartida de una sociedad genera tradiciones institucionales (*path-dependence*) que hacen perdurar ciertas normas.

Respecto a la generación “artificial” de capital social, el mismo autor advierte de las dificultades que enfrentan los diseñadores de políticas y funcionarios a la hora de intervenir en escenarios sociales. En efecto, existen pocas herramientas que permitan a un gobierno producir capital social, gracias a que este es un producto de factores principalmente ajenos a la acción del Estado, como la tradición, la religión y la historia común. Ahora bien, esto no quiere decir que no sea conveniente que las políticas públicas se preocupen por “utilizar” el capital social

existente en una arena de acción específica para multiplicar sus impactos positivos y minimizar los negativos. De igual manera, deben estar conscientes de las externalidades generadas por el capital social negativo.

La mejor opción que tiene a la mano un gobierno para generar capital social es por medio de la educación. Las instituciones educativas son los mejores escenarios para transmitir reglas y normas sociales que promuevan el capital social. El Estado también puede ofrecer bienes, como seguridad y justicia, que generan ambientes estables para las interacciones sociales y el incremento del capital social (Fukuyama, 2000, pág. 15).

### **Arena de acción, reglas y familismo amoral**

Se puede entender entonces que el capital social son los hábitos, normas, actitudes y redes que mantienen el trabajo de las personas por el bien común bajo un ideal de confianza interpersonal.

El marco de análisis del IAD cuenta con una preocupación institucionalista clara: identificar las reglas en uso y su manera de influenciar las interacciones en la arena de acción. En efecto, las estrategias de los participantes y su comportamiento general están determinados en gran medida por las reglas que se encuentran en funcionamiento en el sistema.

Así pues, si la arena de acción es la situación en donde tienen lugar las interacciones entre los actores involucrados en un fenómeno social o político, estos actores pueden tener niveles altos o bajos de confianza entre ellos; el grado del capital social que afecta todo el sistema determina en muchos casos el tipo de interacciones en el que se verán involucrados los participantes del mismo.

Un asunto fundamental a este respecto es el de la “estabilidad” de las reglas. De hecho, el comportamiento de las mismas reglas (cómo, quién y qué tan fácil o rápido cambian) también afecta su relación con los participantes en la arena de acción. Una forma de ver esta relación, que incluye un ejemplo sobre la posible influencia de la corrupción y cooptación del Estado, se puede ver enseguida:

**Tabla 7. Reglas y estabilidad**

<b>Estabilidad normativa-Confianza</b>	<b>Inestabilidad normativa-Desconfianza</b>
Reglas claras.	Reglas confusas o complejas.
Reglas constantes o que cambian lentamente.	Reglas que cambian o desaparecen muy rápido.
Respeto general de las reglas.	Irrespeto generalizado de las reglas.
Alta predictibilidad del desarrollo y resultado de las interacciones sociales; baja expectativa de defraudación.	Baja predictibilidad del desarrollo y resultado de las interacciones sociales; alta expectativa de defraudación.
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Cooptación del Estado: cambio de normas y decisiones para beneficios privados (esfuerzo sistemático y organizado).</li> <li>· Corrupción administrativa y política: irrespeto de normas y decisiones para beneficios privados (esfuerzo esporádico e individual).</li> </ul>	
<p>Cooptación y corrupción generan inestabilidad en el sistema normativo de una Arena de acción, aumentando los niveles de desconfianza entre los actores participantes de las interacciones.</p>	

Otro asunto importante a la hora de analizar el capital social en un arreglo institucional específico son las formas perversas que puede tomar el capital social negativo. En este sentido, el escenario social del “familismo amoral” busca explicar cómo una distribución desigual e “inconveniente” de capital social en

una arena de acción puede crear incentivos para que una élite política y económica con altos niveles de confianza intergrupala pueda capturar rentas con más facilidad y sin la oposición de una sociedad civil poco organizada y con altos niveles de desconfianza interpersonal.

Según el sociólogo estadounidense Edward Banfield, “la inhabilidad de mantener una organización es también una barrera para el progreso político” (Banfield, 1958, pág. 7). El autogobierno efectivo depende de la capacidad de un grupo de personas de coordinar intereses y acciones individuales frente a un bien común. De igual manera, la incapacidad para crear y mantener organizaciones corporadas impide que una sociedad pueda integrarse efectivamente en la economía moderna.

Esta situación se presenta cuando el interés individual y familiar supera el público, y sostiene el autor que atravesado por el nepotismo y el egoísmo en detrimento de los demás miembros de la sociedad. Así, los problemas de desarrollo económico y asociación política de estas sociedades se pueden explicar en parte por la inhabilidad de sus habitantes para actuar conjuntamente por su bien común o por cualquier fin que trascendiera la inmediatez del beneficio material de su núcleo familiar (Banfield, 1958, pág. 10).

Chiaromonte, el pueblo italiano en donde Banfield desarrolló su investigación, se encontraba, de acuerdo con el autor, inmerso en un ambiente de desconfianza, envidia y suspicacia constantes. El familismo amoral se puede entender como un *ethos* de este tipo de sociedad; esto es, una amalgama de actitudes, ideas, creencias y comportamientos que diferencian al grupo de otros. En efecto, Banfield señala que el fenómeno del familismo amo-

ral puede existir en todas las sociedades humanas; la diferencia está en el grado, particularmente en el efecto que el *ethos* tiene en la disposición de los miembros de dicha sociedad de cooperar entre ellos, para alcanzar o defender intereses públicos bajo una idea de altruismo (Banfield, 1958, pág. 12).

### **Rent-seeking**

Las dinámicas de buscadores de renta comúnmente involucran al gobierno porque este cuenta con grandes cantidades de dinero que puede transferir y por el que la gente compite (Schenk, 2011). Así, la búsqueda de rentas puede ocurrir en donde se pueda competir por un valor existente. Incluye casos sobre competencia por subsidios, trabajos especiales o los derechos exclusivos para producir o vender un bien. Sean legales o ilegales, las actividades de buscadores de renta, al no crear ningún valor, imponen grandes costos para una economía (The Economist, 2011).

De esta manera, un individuo se involucra en la búsqueda de rentas cuando trata de obtener beneficios personales mediante la arena política. Usualmente, se identifican estos beneficios con la consecución de subsidios, el desmonte de una tarifa o regulación que afectaba a su actividad económica o instalando una nueva que daña a sus competidores (Henderson, 2008).

En las economías modernas de mercado las restricciones del gobierno dan cabida a la generación de rentas. Diferentes actores compiten en la arena social por captar estas rentas. Esta competencia puede ser legal, pero en ocasiones lleva a la expansión de prácticas como el soborno, la corrupción, el contrabando y los mercados negros (Krueger, 1974, pág. 291). Así, “las actividades

de búsqueda de rentas son competitivas y los recursos son dedicados a competir por rentas” (Krueger, 1974, pág. 291).

Los cargos dentro de una administración pública, al contar con una serie de prerrogativas adscritas, se pueden convertir en fuente de competencia para los aspirantes a ocuparlo. La posibilidad de sumar las rentas de los sobornos (apegados a la transferencia de decisiones del funcionario al pago) al salario legal del cargo se convierte en objeto de ambición para quienes compiten por ocuparlo (Krueger, 1974, pág. 292).

La posibilidad de acceder a las rentas producidas por los sobornos que reciben los funcionarios lleva a que las personas interesadas en capturar esas rentas se preparen y compitan por ocupar esos cargos. En algunos escenarios (como en el de cierto nivel de la meritocracia) los actores se preparan para entrar en el servicio público (Krueger, 1974, pág. 293), en circunstancias en las que contar con contactos internos o influencia sobre la decisión llevará a estos actores a tener un incentivo en alimentar estas ventajas competitivas que les ayuden a conseguir el cargo.

Así, la competencia se centra en la acumulación de las credenciales apropiadas para entrar al servicio gubernamental. En la mayoría de los casos, “la gente no se percibe a sí misma como buscadores de renta y, generalmente, individuos y firmas no se especializan en buscar rentas” (Krueger, 1974, pág. 293). Los controles gubernamentales a las actividades económicas se entienden como momentos de oportunidad para la aparición de prácticas corruptas. Esto se suma al poder de decisión que tienen ciertos funcionarios, con lo que se crean incentivos para la aparición de prácticas corruptas en la forma de búsqueda de rentas.

Las actividades de búsqueda de rentas pueden afectar la percepción de los individuos en un sistema económico. Si la distribución del ingreso es visto como “el resultado de una lotería”, en donde los individuos ricos son exitosos (o tienen suerte) y los pobres no en capturar las rentas disponibles, los mecanismos de mercado, y la función pública, son vistos con recelo (Krueger, 1974, pág. 303). De igual manera, si se sospecha del sistema económico, la respuesta política podría ser el aumento de las intervenciones, incrementado la cantidad de actividades económicas susceptibles a ser dedicadas a la búsqueda de rentas (Krueger, 1974, pág. 303).

Crear restricciones legales a los fenómenos de buscadores de rentas puede llevar a un círculo vicioso en el que la preocupación social por evitar que una parte de la sociedad capture las rentas con dinero e influencia conduzca a crear nuevas restricciones al mercado, que, a su vez, sirvan de incentivo para que los funcionarios y buscadores de renta transen su participación en la actividad económica mediante sobornos y extorsión. “Las rentas son creadas por las restricciones en el comercio y la competición” (Bland & Francois, 2000, pág. 539).

Así pues, “existe evidencia considerable de que las actividades de búsqueda de rentas se dan en muchas economías en desarrollo. Aun así, aunque existen grandes rentas potenciales, la búsqueda de rentas no se presenta en todos lados” (Bland & Francois, 2000, pág. 528). Un incremento en el valor de un recurso dentro de una economía, como durante un *boom*, incrementa las actividades de búsqueda de rentas en sociedades con una tradición de este fenómeno y poca participación de emprendedores (Bland & Francois, 2000, pág. 540).

## Élites políticas y económicas y rent-seeking

La diferencia entre el control familiar, del profesional, en las organizaciones tiene implicaciones importantes sobre el desempeño económico y social de estas dentro de una economía (Morck & Yeung, 2004, pág. 391). La búsqueda de rentas es social y económicamente perjudicial. La corrupción de funcionarios desvía recursos de inversiones reales hacia la búsqueda política de rentas: hacer *lobby* a políticos, influenciar jueces y conseguir favores de burócratas (Morck & Yeung, 2004, pág. 391).

Las actividades de búsqueda de rentas suelen darse en escenarios sociales en donde una élite económica y política reúne el poder necesario para transar el intercambio ilegal de rentas con impunidad. Así, Morck y Yeung (2004, pág. 392) sostienen que un alto grado de confianza entre los miembros de una élite pequeña magnifica las ganancias de la búsqueda política de rentas de la élite. De esta forma, asumen la búsqueda de rentas como un juego cooperativo entre los miembros de la élite y no cooperativo entre la élite y el resto de la sociedad.

Los autores argumentan que “las grandes familias son más importantes en países pobres” (Morck & Yeung, 2004, pág. 393). En estos países, las grandes empresas y conglomerados económicos están en manos de grandes familias mercantiles y tienden a ser menos desarrollados en una variedad de dimensiones. Así, proveen peores servicios públicos, incluyendo infraestructura, servicios sanitarios, educación, y cuentan con políticas macroeconómicas irresponsables; son menos igualitarios (Morck & Yeung, 2004, pág. 395).

Siguiendo la definición de Putman sobre capital social, esto es, la confianza general en la buena fe de los demás, Morck y Yeung (2004, pág. 395) sostienen que el *familismo amoral* lleva a las personas a confiar en sus consanguíneos o amigos cercanos mientras desconfían de los demás, particularmente de los extraños. Así, este fenómeno “deja a las familias como la única estructura económica viable” (Morck & Yeung, 2004, pág. 395).

El argumento principal de Krueger (1974), sostienen Morck y Yeung, es que si la ganancia procedente de la corrupción política es mayor que la de una inversión real, esta decrecerá mientras la primera aumenta (Morck & Yeung, 2004, pág. 399). Sin embargo, aunque para algunos actores sociales la búsqueda de rentas se muestra económicamente rentable, destruye valor para la sociedad en general. Esto se da porque “el favoritismo legislativo, subsidios y similares que recompensan a buscadores de renta exitosos no crean nueva riqueza”, además de introducir distorsiones e ineficiencias al sistema (Morck & Yeung, 2004, pág. 399).

Un soborno puede entenderse como un escenario de Dilema del Prisionero. En esencia, involucra a un actor que busca ganar una ventaja económica de un funcionario; su éxito dependerá en gran parte de la confianza que tengan entre ellos (la seguridad de que el otro no los engañará, o delatará en tal caso) para realizar la transacción. Así, un nivel alto de confianza entre élites empresariales y gubernamentales puede llegar a ser socialmente perjudicial en un escenario de actividades de búsqueda de rentas (Morck & Yeung, 2004, pág. 400).

**Tabla 8. Ventajas de las familias en actividades de búsqueda de rentas**

**Ventajas “innatas” de las familias oligárquicas para involucrarse en actividades de búsqueda de rentas**

<b>Predisposición a cooperar</b>	El comportamiento cooperativo provee una ventaja evolutiva. Esto parece restringirse (o darse en mayor proporción) entre miembros cercanos de un grupo.
<b>Interacciones repetidas</b>	Durante una serie de interacciones repetidas, los “jugadores” aprenden a cooperar al tener la posibilidad de castigar a otros si defraudan y generar una reputación. Funcionarios de largo servicio encontrarán mayor confianza en negociar con miembros de familias oligárquicas, bajo la perspectiva de interacciones repetitivas.
<b>Pocos jugadores</b>	Detectar y castigar defraudadores es mucho más fácil cuando el número de jugadores es pequeño. Las familias oligárquicas y los funcionarios de largo servicio reducen y controlan el número de involucrados en la transacción.
<b>Discreción</b>	La búsqueda política de rentas es en general ilegal; la transacción necesita discreción y las familias oligárquicas cuentan con la discrecionalidad suficiente sobre sus recursos para proveerla.
<b>Castigo de defraudación</b>	Si los jugadores pueden castigar a jugadores defraudadores, la defraudación se hace menos probable y rentable. La capacidad, en recursos e influencia, de las familias oligárquicas de castigar a funcionarios que no cumplan su parte de la transacción las hace mucho más dispuestas a buscar rentas.

Fuente: elaboración libre basándose en Morck & Yeung (2004, págs. 400-404).

Así, “las familias oligárquicas cuentan con ventajas innatas para involucrarse en actividades de búsqueda de rentas por sus lazos familiares con las élites políticas, su longevidad, su pequeño número, su habilidad para comprometer, su discreción, el

poder de castigar y sus operaciones de negocios multidimensionales” (Morck & Yeung, 2004, pág. 403). Estas características les permiten establecer y mantener una relación de confianza con un funcionario que aumenta la rentabilidad de la búsqueda de rentas (Morck & Yeung, 2004, pág. 404).

Así, el problema no es necesariamente bajos niveles de confianza interpersonal en una sociedad, sino una distribución indeseable de los niveles y espacios de confianza. De esta forma, mientras la sociedad en general mantiene un bajo nivel de confianza entre sus miembros en general, las élites sociales de una comunidad cuentan con niveles de confianza suficientes para involucrarse en dinámicas de búsqueda de rentas. El resto de actores sociales (consumidores, contribuyentes e inversores) no logran generar los mismos lazos de confianza entre ellos que les permitan combatir efectivamente las prácticas de soborno y venta de favores de las élites.

Una aproximación para combatir la búsqueda de rentas requiere reducir los niveles de confianza entre los miembros de la élite.

Los parientes de los empresarios no deben ser líderes políticos. Gerentes profesionales con carreras cortas podrían ser socialmente preferibles al control familiar sobre grandes corporaciones porque esto desincentiva los juegos repetidos y la búsqueda política de rentas. Los grupos corporativos deberían ser desintegrados para incrementar el número de jugadores independientes dentro de la economía; reducir cualquier poder de las élites de castigar a los funcionarios y prevenir los contactos simultáneos entre miembros de las familias oligárquicas y los funcionarios, haciendo más difícil la cooperación indeseable. Normas estrictas de

transparencia deben enfocarse en visibilizar los aportes privados a campañas, haciendo más difícil los compromisos y atacando la confianza entre élites económicas que financian y funcionarios como socios en la corrupción. (Morck & Yeung, 2004, pág. 405).

## **El IAD de Elinor Ostrom**

Tanto los fenómenos como las variables explicativas transversales deben converger desde lo metodológico en un modelo de análisis unitario que los ubique en un plano conceptual en único para el entendimiento de las características que arroja el trabajo en campo que se presentará posteriormente. Esa convergencia conceptual la constituye el análisis institucional, y más exactamente la herramienta del IAD de Ostrom, de la que se ocupa este cuarto apartado.

Las instituciones son prescripciones utilizadas por las personas para organizarse. Los individuos interactúan dentro de situaciones estructuradas alrededor de reglas, enfrentando decisiones sobre las acciones y estrategias que tomarán, generando consecuencias para los demás participantes y para ellos mismos. En efecto, “las instituciones están en todas partes, gobernando nuestras vidas de maneras fundamentales” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 2) (Ostrom & Polski, 1999, pág. 2).

Se pueden entender las instituciones como “una regla ampliamente entendida, norma o estrategia que crea incentivos para el comportamiento en situaciones repetitivas” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 3) (Ostrom & Polski, 1999, pág. 3). Una institución puede ser descrita como una ley, una política o procedimiento; o en su forma informal como una norma, una práctica de operar estándar o un hábito.

Así, factores institucionales y culturales afectan el comportamiento y las expectativas de las personas en situaciones específicas (Ostrom, 2009, pág. 5). Existe entonces un “ajuste” individual a diferentes situaciones de interacción social en el tiempo y el espacio. Sin embargo, es muy frecuente que las personas no sean conscientes de todas las reglas, normas y estrategias que siguen. La complejidad de estos escenarios y de la toma de decisiones de las personas exige un enfoque multidisciplinar que pueda estudiarlo y entenderlo. Ostrom realiza una defensa de los enfoques multidisciplinarios a la hora de abordar análisis de situaciones sociales, pues, en cuanto situaciones complejas, una aproximación que reúna enfoques puede resultar fundamental en el entendimiento de las complejas interacciones humanas.

Respecto al análisis institucional de situaciones sociales, Ostrom y Polski plantean tres dificultades comunes: la distinción entre institución y organización, la complejidad inherente de las situaciones de política, y la utilización de un mismo modelo sobre diferentes situaciones.

En primer lugar, puede distinguirse una institución de una organización, en cuanto la segunda hace referencia a un arreglo de instituciones y participantes que comparten una serie de intereses y propósitos. De otro lado, un análisis institucional debe dar cuenta y soportarse sobre la complejidad natural de las situaciones de política, en la medida que incluyen un gran número de actores, situaciones e interacciones. Finalmente, debe evitar utilizar un mismo modelo de política exitosa como marco para el análisis de diferentes situaciones de política, pues “están gobernadas, para bien o para mal, por arreglos institucionales que responden a demandas específicas en un tiempo, lugar y personas particulares” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 5) (Ostrom & Polski, 1999, pág. 5).

De esta forma, Ostrom sostiene que para analizar el juego social, el analista debe responder una serie de preguntas referentes a los componentes universales del juego, en donde se incluya a los jugadores, sus movimientos, los resultados disponibles, el orden de las decisiones y cómo valoran los jugadores los movimientos y los resultados de las interacciones (Ostrom, 2009, pág. 6).

La autora presenta entonces lo que considera un “marco de referencia conceptual” que busca ayudar a los analistas institucionales a identificar “las suposiciones apropiadas sobre el comportamiento humano en la situación bajo análisis” (Ostrom, 2009, pág. 8). Este permite además desarrollar análisis de la situación, decidir las hipótesis sobre los participantes y predecir resultados de las interacciones. Y si las predicciones fallan, “se debe indagar bajo la superficie para empezar a entender por qué”.

Así pues, Ostrom plantea el marco de referencia conceptual como un mapa sobre una determinada situación social. Los mapas, dependiendo de sus enfoques e intereses explicativos, dan luces sobre diferentes escenarios y momentos de una situación social. El IAD (*Institutional Analysis and Development Framework*) es la propuesta de Elinor Ostrom como marco de referencia para entender situaciones sociales complejas. Integra el trabajo realizado por politólogos, economistas, antropólogos, abogados, sociólogos, psicólogos y otros interesados en la forma como las instituciones influyen los incentivos de los individuos y su comportamiento. Es de esta forma, resultado de un esfuerzo interdisciplinario para diseñar una herramienta de análisis y diseños de intervenciones políticas en una gran variedad de situaciones políticas y económicas. El IAD es “una herramienta para analistas de política que estén evaluando la efectividad, iniciando reformas o diseñando nuevas intervenciones” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 2) (Ostrom & Polski, 1999, pág. 2).

La utilidad del IAD, sostiene Ostrom, se da en la posibilidad de realizar análisis empíricos en una gran cantidad de escenarios sociales, ayudando a la identificación de elementos claves para entender las situaciones a las que se enfrentan los individuos, y cómo estos son influenciados por las reglas, la naturaleza de los eventos involucrados y los atributos de comunidad. Estas experiencias han permitido implementar el IAD bajo situaciones sociales y variables muy distintas, comprobando su dinamismo y capacidad analítica.

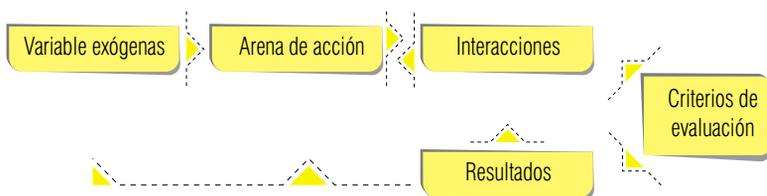
La autora presenta el IAD como un mapa. De esta forma, el marco de referencia puede utilizarse desde un nivel extremo de detalle, hasta el escenario general de una situación social. Sostiene que el proceso de toma de decisiones humano es sumamente complejo e incluye muchas capas de estructura cognitiva. Así, lo que a una escala puede verse como todo un sistema, en otra escala más detallada puede hacer parte de otro sistema más amplio. De esta manera, un sistema social puede estar constituido por “holones”, esto es, partes más pequeñas del todo, que es el mismo sistema. Cada holón da cuenta de un subsistema con sus propias dinámicas, reglas, participantes y resultados, y a la vez hace parte de un sistema más complejo.

El IAD permite explicar situaciones que ocurren en múltiples niveles y diferentes escalas temporales y espaciales. Un desafío para su aplicación es la identificación del nivel apropiado de análisis para un fenómeno específico. Ostrom señala la importancia de tener visiones locales y globales dentro del análisis de un sistema, pues “resultan complementarios antes que competitivos” (Ostrom, 2009, pág. 12).

El marco de análisis que ella propone se concentra en el holón denominado “arena de acción”, en donde dos holones (a saber:

participantes y situación de acción) interactúan mientras son influenciados por variables exógenas y producen resultados que también influyen a los participantes y a la situación de acción. Los criterios de evaluación se utilizan para juzgar el desempeño del sistema bajo análisis según los patrones de interacción y los resultados que genere.

### Ilustración 8. El IAD y arena de acción



Los resultados de las interacciones pueden transformar a los participantes y la situación de acción. Con el tiempo existe una relación de retroalimentación entre participantes, situación y resultados. De hecho, dice Ostrom, con suficiente tiempo, los resultados pueden incluso cambiar algunas de las variables exógenas<sup>3</sup>. Cuando los resultados de las interacciones resultan beneficiosas para los participantes, estos incrementarán sus esfuerzos por mantener la estructura del sistema como está y se comprometerán con su estabilidad. De otro lado, si los participantes perciben los resultados de las interacciones como injustos o inapropiados, pueden cambiar sus estrategias, incluso cuando reciben beneficios de las interacciones. Pero si algunos participantes reciben beneficios que consideren menos valiosos que los de otros participantes, pueden intentar modificar el sistema, actuando sobre las variables exógenas.

3 Ostrom sostiene sin embargo que, al entrar al análisis, “uno trata las variables exógenas como fijas” (2009, pág. 14).

De esta forma, la arena de acción incluye dos holones: participantes y situaciones de acción.

Una situación de acción puede caracterizarse según siete elementos:

- Participantes.
- Posiciones.
- Resultados potenciales.
- Relación acción-resultado.
- Control ejercido por los participantes.
- Tipo de información generada.
- Costos y beneficios asignados a acciones y resultados.

Así, la situación de acción se refiere “al espacio social en donde los participantes con diferentes preferencias interactúan” (Ostrom, 2009, pág. 14).

La autora señala entonces que las variables exógenas (cuya determinación puede verse como el paso inicial del análisis) son los factores que influyen la estructura de una arena de acción. Estos factores incluyen tres elementos: las reglas usadas por los participantes para ordenar sus interacciones, los atributos biofísicos sobre los que actúa la arena de acción, y la estructura comunitaria más amplia en donde tienen lugar las interacciones.

De esta forma, “las reglas, el mundo biofísico y material, y la naturaleza de una comunidad afectan los tipos de acciones que los individuos hacen, los beneficios y costos de estas acciones y los potenciales resultados” (Ostrom, 2009, pág. 16).

El término *regla* es usado por Ostrom para denotar regulaciones, instrucciones, preceptos y principios. Respecto a las

regulaciones, se utiliza cuando ha sido determinada por una autoridad y exige un tipo de comportamiento (cuando prohíbe o permite). Cuando se usa para denotar una instrucción, su significado se acerca a una estrategia efectiva para resolver un problema. Entendida como un precepto, la regla se refiere a una máxima para el comportamiento prudente o moral. Finalmente, cuando se entiende como principio, una regla se refiere a una realidad física, una ley material. Así, las reglas pueden incentivar o desincentivar ciertos comportamientos de los participantes dentro de una arena de acción.

Respecto a los atributos biofísicos y las condiciones materiales de la arena de acción (que en adelante se denominarán “contexto”), dice Ostrom, recogen las posibilidades físicamente posibles, los resultados producibles, la relación entre acciones y resultados, y el contenido de la información que poseen los actores sobre el mundo en el que se desenvuelven. Así, incluso arreglos normativos similares pueden dar resultados completamente distintos si el contexto que los acompaña se nutre de eventos diferentes.

Por otro lado, los atributos de comunidad se refieren a los elementos culturales que afectan el comportamiento de un individuo en una estructura comunitaria específica. Así, la autora identifica el grupo de atributos comunitarios importantes a tener en cuenta en el análisis de la arena de acción como

los valores de comportamiento generalmente aceptados en la comunidad; el nivel de entendimiento común que los participantes potencialmente comparten (o no comparten) sobre la estructura de tipos particulares de arenas de acción; la extensión de la homogeneidad de las preferencias de aquellos que viven dentro de la comunidad; el tamaño

y la composición de la comunidad; y la extensión de la desigualdad de los bienes entre los afectados. (Ostrom, 2009, págs. 26-27).

## **El IAD y el análisis de situaciones de política**

Ostrom y Polksi sugieren siete pasos fundamentales para aplicar el IAD en el análisis de una situación de política; de su precisión, sostienen, dependerá el diseño pertinente de soluciones de política.

1. Definición de los objetivos del análisis de política y la aproximación analítica. Este paso busca dar respuesta a las preguntas: (1) ¿Qué está pasando en la arena de política?; (2) ¿Cómo se comparan los resultados observados con los objetivos de la política?; (3) ¿Qué resultados son satisfactorios?, ¿Cuáles no?; y (4) ¿Qué resultados son más importantes? Así, al concentrarse en una clase particular de resultados, se pueden empezar a identificar los patrones de interacción relevantes dentro de la arena de acción. El análisis de componentes puede basarse en la observación empírica en pronósticos o simulaciones, o en una combinación de ambos.
2. Análisis de las condiciones físicas o materiales (denominado en este texto como contexto). El contexto se entiende entonces como los recursos físicos y humanos, y las capacidades de provisión y producción de bienes y servicios. Estas condiciones incluyen la producción de capital, trabajo y tecnología, así como las fuentes de financiación, almacenaje y los canales de distribución. Respecto al contexto, el análisis se puede guiar mediante preguntas como: (1) ¿Cuál es la naturaleza económica de la actividad?; (2) ¿Cómo se produce el bien o servicio?; (3) ¿Qué recursos físicos y humanos se requieren para producir el

bien o servicio?, ¿Qué tecnologías o procesos se requieren?, ¿Qué almacenaje y canales de distribución requiere?; y (4) ¿Cuál es la escala y el enfoque de provisión y producción?

3. Análisis de los atributos de comunidad. Los atributos incluyen “características demográficas de la comunidad, normas generalmente aceptadas sobre actividades de política, el grado de comprensión común de los participantes en la arena de política y la extensión en la que los valores, creencias y preferencias de los potenciales participantes sobre las estrategias en la arena de política son homogéneas” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 13). Con respecto a estos atributos se sugiere hacer las siguientes preguntas: (1) ¿Qué información tienen los participantes sobre la relación entre estrategias y resultados?; (2) ¿Cuáles son los valores y preferencias de los participantes respecto a las estrategias para conseguir resultados?; (3) ¿Cuáles son las creencias de los participantes respecto a las estrategias para conseguir resultados?; y (4) ¿Cuáles son las creencias de los participantes respecto a las estrategias de otros participantes?.

Los autores reconocen la dificultad de identificar los atributos culturales y de comunidad, sin embargo, señalan la importancia para los analistas de política de esforzarse por entender el contexto cultural de la actividad de política de la manera como es vista y entendida por los mismos participantes.

4. Análisis de las reglas en uso de la arena de acción. Ostrom y Polski sostienen que el analista de política debe concentrarse en las reglas que operan y son comúnmente usadas por la mayoría de los participantes; ir un poco más allá de las reglas que podrían aplicarse pero son ignoradas. Existen entonces siete tipos de reglas, que se detallan así:

### Ilustración 9. Tipos de reglas

<b>Posición</b>	Especifica las posiciones o roles que asume un participante en una situación de acción.
<b>Límite</b>	Especifica cómo y quién entra y sale de la situación de acción.
<b>Autoridad</b>	Especifica las acciones que un determinado actor puede emprender.
<b>Agregación</b>	Determina cómo se realizan acciones en una situación de acción.
<b>Enfoque</b>	Especifica jurisdicciones de los actores.
<b>Información</b>	Afecta la cantidad y el tipo de información disponible para los actores.
<b>Pago</b>	Determina cómo se distribuyen costos y beneficios de las interacciones.

Fuente: elaboración libre con base en Ostrom & Polski (1999).

Otra forma de catalogar las reglas de una arena de acción es por los niveles en los que actúan. Las reglas pueden dividirse en operativas, de opción colectiva y las constitucionales. Las operativas afectan el día a día de los participantes. Las de opción colectiva determinan quiénes y cómo se cambian las reglas operativas. Y las constitucionales determinan quiénes y cómo participan en el cambio de las reglas de opción colectiva. Analizar estos tres niveles en la arena de acción resulta fundamental para entender las estrategias de los actores, los resultados de las interacciones y la influencia que ambos tienen en las reglas.

- Integrar el análisis. La arena de acción es un espacio conceptual en el que los actores se informan, consideran cursos alternativos de acción, toman decisiones, emprenden acciones y experimentan las consecuencias de esas acciones (Ostrom & Polski, 1999, pág. 20). Es el lugar en

donde afectan las variables exógenas, y tiene dos aspectos: la situación de acción y los actores. Respecto a la situación de acción, se pueden realizar las siguientes preguntas: (1) ¿Cuáles son las posiciones o roles que juegan los actores en la situación?; (2) ¿Quiénes son los participantes?; (3) ¿Qué acciones pueden emprender estos y cómo se conectan estas acciones con los resultados?; (4) ¿Cuál es el nivel de control que cada participante tiene sobre acciones en la situación?; (5) ¿Qué resultados son posibles en la situación?; (6) ¿Qué información sobre la situación de acción está disponible para los participantes?; (7) ¿En qué costos y beneficios incurren estos cuando emprenden acciones en la situación?

En cuanto a los actores, el análisis debe centrarse sobre todo en sus procesos de toma de decisión<sup>4</sup>. Para esto, los autores proponen tener en cuenta los recursos, las valoraciones o preferencias, el procesamiento de información y los procesos de selección en que se comprometen. Los recursos se refieren a la influencia que en ocasiones tiene el acceso a capital, trabajo, conocimiento, tecnología, tiempo e influencia social sobre la toma de decisiones. Las valoraciones o preferencias se refieren a lo que cada actor desea conseguir en una situación específica. El procesamiento de información da cuenta de la calidad y cantidad

---

4 Ostrom y Polski aclaran que “en la mayoría de los escenarios de política, los participantes tienen diferentes cantidad de información, dotaciones, experiencia y capacidades de procesamiento” (Ostrom & Polski, *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*, 1999, pág. 23). Así, en situaciones “reales” es difícil encontrar actores que tengan acceso a todos los elementos —y en grandes cantidades— que les permitirían tomar decisiones completamente racionales en términos económicos.

de información sobre la situación a la que tiene acceso un participante. Finalmente, los procesos de selección utilizados por los actores para tomar sus decisiones y emprender acciones, determinados por factores como las diferencias en información, valores y recursos.

6. Análisis de los patrones de interacción. Los patrones de interacción fluyen lógicamente desde los comportamientos de los actores en la arena de acción; los patrones se encuentran determinados por el contexto normativo y los atributos de comunidad. La dificultad de inferir patrones de interacción no puede desestimular el compromiso de los analistas de política. El proceso de explicación de interacciones puede llevar a descartar hipótesis durante la validación del ejercicio, pero también puede dar luces sobre conductas regulares que se evidencian en la arena de acción.
7. Análisis de los resultados. De igual manera que las inferencias sobre los patrones de interacción fluyen lógicamente, el análisis de la arena de acción puede llevar a predecir los resultados esperados de las interacciones. Así, cuando se analizan los resultados, “en realidad se está analizando el desempeño de un sistema de política” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 25). A la hora de evaluar los resultados, sostienen los autores, se pueden asumir cinco criterios: (1) influencia en las alternativas de política según los incentivos y la eficiencia de la producción; (2) equidad de la distribución de los resultados; (3) transparencia, monitoreo y capacidad de vindicación de los actores; (4) influencia del contexto sobre el comportamiento moral de los actores; y (5) la influencia del contexto de política en la innovación y adaptabilidad de los actores y sus estrategias.

## **Dos antecedentes en gobierno local: experiencias internacionales**

Luego del recorrido conceptual y metodológico realizado en este capítulo, es claro que se analizarán fenómenos de corrupción y cooptación a partir de un análisis institucional desde el IAD, que recoge algunas variables explicativas transversales. Esto responde a las preguntas por el qué se estudia y cómo se estudia. Sin embargo, falta contextualizar el dónde.

Teóricamente hablando, este estudio se trata de analizar los fenómenos mencionados en lo local, es decir, en el desempeño de gobiernos locales, de allí la importancia de lo visto anteriormente en cuanto a autoritarismo y representatividad.

Específicamente, el estudio se centra en las zonas mineras de Antioquia, Bolívar y Córdoba, lo que agrega una particularidad a ese escenario local: se trata de un estudio de gobierno y gobernanza local en zona minera. De allí la necesidad de introducir algunas referencias y casos emblemáticos en el contexto internacional antes de avanzar en las particularidades del trabajo en campo realizado, que serán el motivo del siguiente capítulo.

El aumento de los precios internacionales del oro no solo influyó las dinámicas de producción en Colombia y sus localidades —como ya se describió anteriormente—, sino que tuvo consecuencias mundiales. La industria de extracción de oro constituye un sector tradicional de la economía de muchos países, de hecho, la producción mundial pasó de 2,3 toneladas en el 2007 a 2,6 en el 2011 (Natural Environment Research Council, 2013, pág. 28).

Los mayores productores de oro a nivel mundial en el 2011 fueron China, con 360.960 kg, Australia, con 258.000, Esta-

dos Unidos, con 234.000, Rusia, con 185.263, y Sudáfrica, con 180.184 (Natural Environment Research Council, 2013). A pesar de que la mayoría de la producción mundial se concentra en los países que más explotan el mineral (los primeros diez productores representaron casi el 64% de la producción en el 2011), unos 94 países reportaron explotación aurífera de alguna importancia ese mismo año.

Resulta pertinente revisar cómo otros países, en contextos similares y a la vez particularmente diferentes al colombiano, han enfrentado los desafíos y administrado las rentas asociadas a la producción minera. En primer lugar, se revisará el concepto de Gobierno Privado Indirecto, desarrollado por los estudios académicos sobre la ausencia y subsidiariedad estatal en el África subsahariana y el caso del Congo con la explotación mineral y el conflicto armado. Luego, se revisarán algunas experiencias de explotación aurífera en América Latina, en especial la más reciente de Perú.

### **Gobierno Privado Indirecto en África**

Para el filósofo camerunés Achille Mbembe, el Gobierno Privado Indirecto representa la forma de estructura social actual de muchos gobiernos africanos. Lo considera la consecuencia de un contexto determinado de desabastecimiento, desinstitucionalización, violencia generalizada y desterritorialización; se constituye como una revisión general de las relaciones entre el individuo y la comunidad, la propiedad, la violencia y el orden tributario.

Mbembe se sustenta en dos hipótesis para su propuesta del Gobierno Privado Indirecto. La primera habla del “enmaraña-

miento” de África, esto es, el complejo y profundo desarrollo de la historia africana. La segunda es la “salida del Estado”, entendida como el abandono parcial del Estado del espacio público, reemplazado por “actores políticos inéditos” (Mbembe, 2011, pág. 80). Así pues, el Gobierno Privado Indirecto de Mbembe se puede entender como una serie de nuevos dispositivos emergentes de dominación que regulan la conducta de los individuos y establecen reglas propias respecto a la propiedad privada y la desigualdad.

Según el autor, la salida del Estado en muchos países de África se debe al crecimiento del escepticismo sobre su papel como regulador económico y al convencimiento generalizado de “que la organización económica regida por el libre juego de las fuerzas del mercado representa la forma más eficiente de asignación óptima de los recursos” (Mbembe, 2011, pág. 80). Esto ha llevado a que se apliquen una serie de reformas que privatizan los intereses públicos y que a falta de conseguir los beneficios económicos que pretendían, se hayan agudizado conflictos existentes, aumentado la concentración de recursos y privatizado el poder de coacción.

Así, se produce una reducción (o desaparición) de los recursos que le permiten al Estado realizar su labor de dominación coactiva. En esencia, el Estado sigue existiendo nominalmente, es decir, su organigrama, cargos, rituales y declaraciones, pero su autoridad y capacidad real de incidir en la realidad de su territorio se merma o desaparece en algunos casos. De esta forma, en los escenarios locales quienes ejercen el control no operan sobre la base de leyes, sino de arreglos informales e inestables. Los poderes y funcionarios locales se desempeñan con altos grados de independencia de las leyes y autoridades centrales; dedican su

tiempo a cumplir con algunas de sus funciones y seguir algunas de las directrices centrales, pero cuentan con tiempo y actividades independientes de toda función pública, privatizada, y en muchas ocasiones, vendidas.

Se configura entonces una situación en la que “las funciones supuestamente públicas y las tareas de soberanía son ejercidas, cada vez más a menudo, por operadores privados y con finalidades lucrativas” (Mbembe, 2011, pág. 86). De manera similar, los grupos armados en países africanos en conflicto instituyen modelos de recaudación de impuestos, como cobros por la protección individual. La inestabilidad de los conflictos actuales ha implicado una imposibilidad de establecer fuentes claras de financiación para los líderes de los grupos y sus combatientes; el pillaje y la extorsión se han convertido en maneras sencillas, poco costosas y dinámicas de conseguir los recursos necesarios para seguir financiando al grupo armado.

Así, las últimas décadas han visto la aparición de nuevas formas de dominación coactiva en África, grupos armados y organizaciones violentas, “nuevas instituciones encargadas de gestionar la violencia” (Mbembe, 2011, pág. 92). En los niveles locales, han aparecido pequeños grupos políticos y militares encargados de la administración cotidiana; pero en el contexto de privatización de la coacción, estos personajes se enfrascan en luchas por controlar las fuentes de enriquecimiento ilícito y en rencillas u ajustes de cuentas personales. El clientelismo se convierte en regla, sobre la conexión entre ciudadanos, burocracia y políticos; la supervivencia material de las personas se dicta por su capacidad para extraer de la economía sumergida.

La financiación de la actividad armada y clientelar se convierte en parte fundamental de estos grupos armados. En el caso

africano, Mbembe señala fuentes de financiación comunes como la explotación de mano de obra local, las concesiones forestales o mineras, la fiscalización privada y la extorsión de las actividades productivas. Así, “esta fiscalidad de guerra comprende también diversos expedientes financieros como multas, licencias y extorsiones, confiscación de activos inmovilizados y gravación de los territorios conquistados u ocupados” (Mbembe, 2011, pág. 106).

El autor señala que, a diferencia del proceso de construcción estatal europeo, en África la constancia de la guerra no lleva necesariamente a la configuración de un poder central que monopolice la violencia; las formas de dominación cambian, pero no logran configurarse como un verdadero Estado. En efecto, “las situaciones de guerra obligan a renegociar las relaciones entre individuo y comunidad, los fundamentos del ejercicio de la autoridad, la relación con el tiempo, el espacio, el beneficio y lo invisible” (Mbembe, 2011, pág. 107).

El autor sostiene que históricamente, las sociedades han organizado su desorden a partir de la tributación de un órgano centralizado que monopoliza la violencia. Los miembros bajo esta tutela podían dedicarse con cierta libertad a sus labores, aunque en algún momento se les extrae parte de sus recursos, tiempo o trabajo. El impuesto logró estandarizar lo que antes se hacía de forma arbitraria y creó una relación sujeto-soberano que eventualmente llevaría a la “liberación política de los hombres, su devenir-ciudadano” (Mbembe, 2011, pág. 111). Debido a que el impuesto evolucionó a la par del cambio del derecho a la guerra privada del Medioevo feudal al establecimiento de la autoridad pública y el bien común del Estado moderno, se puede considerar como uno de los principales instrumentos del establecimiento del monopolio centralizado de la violencia.

Los últimos años de inestabilidad y violencia en la República Democrática del Congo dan buena cuenta de lo que señala Mbembe. En efecto, las acciones de grupos armados privados, dictadores locales e intervención extranjera armada y corporativa han convertido en lugar común la idea de que “la riqueza que se encuentra bajo tierra es sinónimo de guerra, miseria y subdesarrollo” (Majoli, 2004, pág. 14). En 1996, fuerzas de una coalición de países centroafricanos intervinieron en el Congo, derrotaron al dictador Mobutu e instalaron al hasta entonces jefe rebelde Laurent Kabila. La guerra pretendía resolver una crisis fronteriza entre el Congo y Ruanda, pero se volvió el instrumento para que la nueva dirigencia congolese fuera más flexible con los enormes recursos naturales del país<sup>5</sup>.

En medio de la guerra, las corporaciones mineras extranjeras apoyaron económicamente a las fuerzas de Kabila, ayuda que cambiaron por prerrogativas y contratos de extracción de recursos en las provincias que ya se encontraban en control de los rebeldes. Pero una vez en el poder, Kabila renegó de aliados y financiadores, lo que provocó una respuesta armada por parte de Ruanda y Uganda en 1998. Los recursos extraídos de las minas congoleesas sirvieron para financiar ambos bandos, lo que los llevaba cada vez más a volverse el centro de atención de la contienda. La guerra degeneró de inmediato en rápidas acciones de pillaje de recursos agrícolas y forestales, pero sobre todo minerales. Las fuerzas ruandesas y ugandesas prometieron botín a las milicias locales y rebeldes congolese que se les unieran. Así,

---

5 Mobutu mantenía empresas nacionales de extracción —y se oponía a su privatización— porque suponían enormes fuentes de dinero para mantener su régimen y llenar sus bolsillos (Majoli, 2004, pág. 13).

“los bancos eran allanados, las producciones fueron saqueadas, los vehículos fueron extraídos por avión, fueron robados los ciudadanos de a pie; el este del Congo fue saqueada por la codicia, el pillaje y la matanza” (Majoli, 2004, pág. 15).

Las oportunidades de saqueo del periodo de guerra de finales de los noventa incentivaron la creación de unas dieciocho milicias y grupos armados privados en la región oriental del país. Sus actividades de explotación incluyeron el pillaje de la producción artesanal de minerales y maderas, el cobro de impuestos sobre campesinos y mineros, y el reclutamiento de niños en sus zonas de influencia. En el 2002, la mediación de Sudáfrica logró un acuerdo de paz que, aunque denunciado por promover la impunidad por organizaciones no gubernamentales, llevó a las partes beligerantes a detener las hostilidades de gran escala. El nuevo presidente congolés Joseph Kabila, hijo del asesinado Laurent Kabila, inició una serie de reformas económicas y políticas; realizó elecciones periódicas, un nuevo código minero y la apertura al sistema financiero internacional. Sin embargo, el este del Congo —hoy con presencia de fuerzas de seguridad de la ONU— continúa sufriendo los embates de miles de hombres armados que luego de la guerra han mantenido el control de importantes porciones del territorio congolés y siguen saqueando sus recursos y dominando a su población.

De esta manera, se han establecido en algunas regiones y momentos históricos del Congo gobiernos privados indirectos, como son entendidos por Mbembe. En efecto, estructuras armadas que utilizan la violencia como fuente de dominación, el pillaje como financiación y el reclutamiento forzado de menores como alimento de sus filas, se enfrentan por el control de las minas y la población en el este del país.

## **América Latina: Producción aurífera y experiencia Perú**

Según datos de la CEPAL, desde la década de los noventa, América Latina se ha convertido en la zona geográfica más importante del mundo en la captación de inversiones para la exploración y desarrollo de la minería aurífera. La región ha venido experimentando una participación importante en relación con otros países potencia en el metal amarillo. Después de Asia, América Latina ha registrado las mayores tasas de crecimiento en la producción aurífera, es así como

los avances tecnológicos, la modernización de las legislaciones mineras, y el orden macroeconómico relativamente estable en la mayoría de países de la región durante la década de los noventa, determinaron que la participación de la región en la producción aurífera mundial haya pasado de representar el 10 por ciento en 1993, a 15 por ciento en 2002. Este crecimiento de la producción de mina en la región, ha permitido compensar, en parte, la caída de la producción que han registrado importantes países mineros como Sudáfrica y Canadá (Ruiz Caro, 2004, pág. 9)

Según el autor, Perú participa del 41% de la producción aurífera de América Latina, es el mayor productor de oro de la región y el séptimo productor a nivel mundial desde el 2002: “Gran parte del 20 por ciento del incremento de la producción minera en el Perú, en el año 2002, se explica por la producción de Yanacocha, la segunda mina de oro más grande del mundo, y la mayor del continente, de propiedad de la estadounidense Newmont Mining Corp. y la peruana Compañía Minas Buenaventura” (Ruiz Caro, 2004, pág. 56). La tendencia que ha mantenido Perú en los últimos años, de ser el primer productor en América Latina, según Ruiz, permitirá que este país continúe

manteniendo su liderazgo como productor aurífero en la región latinoamericana y también a escala mundial.

El autor señala, según datos de la producción aurífera de América Latina entre 1993 y el 2002, que el segundo país productor en América Latina es Brasil, que representa el 12% de la producción regional; en 1996 cayó su producción, dejando su primer puesto a Perú. En tercera posición está Chile, con una producción del 9%. En cuarto lugar, Argentina, lugar que ostenta desde 1999, con el 8% de la producción. En quinto lugar está México con una participación del 6%. En el sexto lugar está Colombia, país que ha registrado una caída sostenida en la producción aurífera entre 1993 y el 2002. “De mantenerse similares condiciones en los próximos años, el desarrollo de nuevos proyectos, permitirá un incremento de la producción aurífera en la región, con lo que se mantendrá como la principal zona geográfica productora de oro” (Ruiz Caro, 2004, pág. 63) (Ruiz Caro, 2004, pág. 63).

En Perú, al igual que en Colombia, la conexión entre los conflictos sociales y las industrias extractivas son comunes en las regiones mineras, las cuales en la mayoría de los casos están conformadas por grupos minoritarios, especialmente indígenas, que se han movilizado legítimamente para no perder el control de sus territorios.

Arellano-Yanguas señala que la mayoría de los análisis académicos en el Perú centran sus estudios en los conflictos emblemáticos de Piura y Cajamarca. En el caso de Piura, el conflicto se enfoca en la “oposición popular a la construcción de operaciones mineras” en Cajamarca, se centra contra la expansión de Yanacocha; sin embargo, no hay una total negativa radical contra la

minera, sino que las movilizaciones buscan “obtener soluciones satisfactorias a problemas concretos y a expectativas insatisfechas” (Arellano-Yanguas, 2013, págs. 153-154). En este mismo sentido, el autor manifiesta que en el país hay incertidumbre por el control de los recursos, especialmente del agua y la tierra, así como también frente a la inestabilidad que genera en las instituciones locales la llegada de empresas poderosas, ya que ellas han provisto a estas de estabilidad y protección.

Debido a la prioridad del Estado peruano por la industria extractiva, hace sospechar a la población que no hay muchas exigencias a las empresas privadas y que antes defiende sus intereses, por lo que las poblaciones han recurrido a las movilizaciones para manifestar sus interrogantes y lograr obtener algunos beneficios y generar cambios positivos en las instituciones.

Arellano-Yanguas sostiene que en Perú coexisten tres tipos diferentes de conflictos mineros:

En primer lugar, están aquellos más conocidos y provocados por los potenciales efectos de la minería sobre los medios de subsistencia. En segundo lugar, están aquellos casos en los que la comunidad local utiliza el conflicto como una táctica para negociar con la compañía minera mejores acuerdos de compensación económica. Y en tercer lugar, están los conflictos que enfrentan a distintos actores políticos locales y a las jurisdicciones administrativas entre sí en torno al acceso y uso de los ingresos fiscales transferidos por el gobierno central. (Arellano-Yanguas, 2013, pág. 155).

Así mismo, sostiene que “la política de aumentar las transferencias a las zonas afectadas por la minería, diseñada originalmente para disminuir los conflictos, de hecho ha inducido

su escalada, generando un círculo vicioso: conflicto → cambio de políticas → conflictos” (Arellano-Yanguas, 2013, págs. 155-156). Igualmente, plantea que el hecho de que el Estado peruano no reconozca la relación entre la diversidad de estos conflictos por la minería, los históricos propios y los estructurales, impide las soluciones institucionales a largo plazo en relación con la minería.

De acuerdo con esta realidad minera del país peruano, se destaca que Perú ha venido trabajando de manera decidida en la transparencia de los ingresos y pagos que se movilizan por el sector minero energético. Es así como el país en el 2004 fue invitado a participar de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI<sup>6</sup> por sus siglas en inglés); posteriormente, en el 2005 adhirió a la EITI, a través del liderazgo del Ministerio de Energía y Minas, convirtiéndose en el único país de América Latina en formar parte de la iniciativa en esa época. Luego, se conformó una Comisión de Trabajo para la implementación de la EITI en el Perú, que contó con el decidido compromiso del Estado para seguir el esquema de trabajo de esta instancia internacional. Para el año 2011, se creó la Comisión Multisectorial Permanente para la Transparencia de las Industrias Extractivas, la misma que establece de forma

---

6 La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) es una alianza estratégica que a nivel mundial reúne a gobiernos, empresas extractivas (minería, petróleo y gas), grupos de la sociedad civil y organizaciones internacionales para emplear criterios de transparencia en los pagos que hacen las empresas mineras, petroleras y gasíferas a los gobiernos y en los ingresos que los gobiernos reciben de estas empresas, de modo que estos recursos sean usados para fomentar el desarrollo. Tomado de: <http://eitiperu.minem.gob.pe/principal.php?idPrincipal=1> Fecha de captura: 24 de junio de 2013.

definitiva las funciones de la Comisión de Trabajo del Perú. Las instituciones que conforman la Comisión Multisectorial Permanente hacen parte de los sectores: Estado, sociedad civil e industria extractivas<sup>7</sup>.

Actualmente, 23 países hacen parte de la EITI, 16 son países candidatos y 33 han producido informes de la EITI. En el mes de mayo del 2013, Colombia presentó su candidatura oficial a la Iniciativa de Transparencia para las Industrias Extractivas (EITI). El ingreso de Colombia será una gran oportunidad al ser el segundo país de Sudamérica, después de Perú, en implementar el estándar de transparencia; así mismo, al participar Colombia de este espacio a través del Ministerio de Minas ratifica su compromiso de transparencia y Buen Gobierno. “Tenemos toda la voluntad y el tema aparece en el plan de acción de gobierno abierto, que estamos discutiendo con la sociedad civil y puliendo”, señaló María Lorena Gutiérrez, la Alta Consejera para el Buen Gobierno y principal responsable del “gobierno abierto”<sup>8</sup>.

## Bibliografía

- Arellano-Yanguas, J. (2013). Minería y conflicto en Perú: sembrar minerales: cosechar una avalancha de piedras. En A. Bebbington, *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Perú: Instituto de Estudios Peruanos; Centro Peruano de Estudios; Grupo de Propuesta Ciudadana.
- Banfield, E. C. (1958). *The moral basis of a backward society*. Glencoe: The free press.

---

7 Para mayor información consultar la página de la EITI del Perú. <http://eitiperu.minem.gov.pe/index.php> Fecha de captura: 24 de junio de 2013.

8 <http://www.lasillavacia.com/historia/historia-mineria-44092> Fecha de captura: 24 de junio de 2013.

- Bland, J.-M., & Francois, P. (2000). Rent-seeking and resource boom. *Journal of Development Economics*, 527-542. de Speville, B. (2011). *Superando la corrupción*. Bogotá: Planeta.
- Fukuyama, F. (2000). *Social capital and civil society*. IMF Institute.
- Gambetta, D. (2000). Mafia: the price of distrust. En D. Gambetta, *Making and breaking cooperative relations* (págs. 158-175). Department of Sociology, University of Oxford.
- Garay, L. J., Beltrán, I., Guerrero, B., & Salcedo, E. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método.
- Gibson, E. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 204-237.
- 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.
- Henderson, D. R. (2008). *Rent-Seeking*. Recuperado el 21 de Marzo de 2013, de Library of economics and liberty: <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>
- Instituto de Estudios del Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación; ESAP, Escuela Superior de Administración Pública -. (2012). *Anatomía de la cooptación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Kliksberg, B. (2007). ¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo? En B. Kliksberg, & A. Sen, *Primero la gente* (págs. 263-286). Barcelona: Deusto.
- Klitgaard, R. (2003). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Krueger, A. O. (1974). the political economy of the Rent-Seeking society. *The American Economic Review*, 291-303.
- Majoli, A. (2004). The looting of the Congo. *New Internationalist*, 13-16.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. España: melusina[sic].
- 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.

- Misse, M. (2009). El delito como parte del mercado ilegal: Violencia, mercancía política y narcotráfico en Río de Janeiro. En R. Stanley, *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina* (págs. 109-127). Madrid: Entimema.
- Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: Reflexiones a partir del concepto de mercancía política. En J. Giraldo (ed), *Economía criminal y poder político* (págs. 10 - 32). Medellín: Universidad EAFIT - Departamento Administrativo de ciencias, Tecnología e Innovación.
- Morck, R., & Yeung, B. (2004). Family control and the rent-seeking society. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 391-409.
- Natural Environment Research Council. (2013). *World Mineral Production*. Londres: British Geological Survey.
- Organización de las Naciones Unidas. (2005). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: Naciones Unidas*. Recuperado el 20 de Febrero de 2013, de <http://unodc.org>
- Orrego Larraín, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E., & Polski, M. M. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. Bloomington: Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.(Working paper W98-27).
- Ruiz Caro, A. (2004). Situación y tendencias de la minería aurífera y del mercado internacional del oro. *Serie: Recursos naturales e infraestructura*.
- Schenk, R. (2011). *The Government and Economic Efficiency*. Recuperado el 21 de Marzo de 2013, de Rent-Seeking: <http://ingrimayne.com/econ/government/RentSeeking.html>
- The Economist. (2011). *The Economist*. Recuperado el 21 de Marzo de 2013, de Economist A-Z: <http://www.economist.com/economics-ato-z/r#node-21529810>
- Torres Castro, U. E. (2012). La cooptación en la administración pública en Colombia. En P. Instituto de Estudios del Ministerio Público-IEMP, & Escuela Superior de Administración Pública- ESAP, *Anatomía de*

*la cooptación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad* (págs. 67 - 113). Bogotá: IEMP Ediciones.

Torres Castro, U. E. (2012). La cooptación en la administración pública en Colombia. En P. Instituto de Estudios del Ministerio Público, *Anatomía de la cooptación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad* (págs. 67 - 113). Bogotá: IEMP Ediciones.

Transparencia Internacional. (2010). *Informe Anual 2009*. TRanparency International.

Uslaner, E. M. (2009). Corruption, inequality and trust. En G. Svendsen, & S. Gunnar Lind Haase, *The handbook of social capital*. Londres: Edward Elgar.

Velásquez, F. E., González, E., & Rodríguez, C. R. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia* , 172-225.

Younes Moreno, D. (2012). La cooptación en la administración pública colombiana, con énfasis en el análisis jurídico de los principios que rigen la función administrativa. Estudio crítico de las formas inadecuadas de cooptación. En P. Instituto de Estudios del Ministerio Público- IEMP, & Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, *Anatomía de la cooptación en Colombia* (págs. 45 - 66). Bogotá: IEMP Ediciones.



**Arreglos microinstitucionales  
en la minería de oro:  
diagnóstico local bajo el marco  
del IAD de Elinor Ostrom**

Laura Correa  
Santiago Silva  
Oswaldo Zapata



Las instituciones pueden entenderse como reglas que limitan o incentivan las relaciones sociales. Su principal función, desde una perspectiva económica, es reducir la incertidumbre. Así, las instituciones definen y limitan el marco de acción y el conjunto de elecciones de los individuos mediante una estructura estable para las interacciones humanas. Desde una visión histórica y sociológica, una institución determina el comportamiento individual, influye en la interacción social y asegura la legitimidad de las organizaciones (Eslava, 2011).

Así pues, las instituciones son “una regla ampliamente entendida, norma o estrategia que crea incentivos para el comportamiento en situaciones repetitivas” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 3). Una institución puede ser descrita como una ley, una política o procedimiento; o en su forma informal, como una norma, una práctica de operar estándar o un hábito. De esta manera,

los individuos interactúan dentro de situaciones estructuradas alrededor de reglas, toman decisiones respecto a las acciones y estrategias que les permitan alcanzar sus propósitos, y generan consecuencias para los demás participantes y para ellos mismos.

Como se explicó en el primer capítulo, el principal objetivo de este libro es la identificación de arreglos microinstitucionales que funcionan en las zonas mineras de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Bolívar<sup>1</sup>. Los resultados del trabajo de campo corroboran que algunos aspectos clave (reglas formales e informales y atributos de comunidad) de los arreglos microinstitucionales de la región, incentivan las prácticas corruptas particularmente, al desincentivar la confianza interpersonal e institucional de sus pobladores. Pero la investigación también arroja evidencia empírica para asegurar que existen atributos de comunidad y reglas informales sobre las que se puede construir un proceso de política pública local que haga frente a la adversidad económica, política y social que la minería aurífera trae consigo.

De igual forma, el trabajo de campo adelantado en la zona de estudio ha ayudado a reunir los elementos constitutivos de la arena de acción. Se realizaron ejercicios experimentales en cinco de esos diecisiete municipios (Cañasgordas, Segovia y Tarazá en Antioquia, San Pablo en Bolívar y Puerto Libertador en Córdoba) y entrevistas semiestructuradas, y algunas de carácter informal, con actores sociales e institucionales. Los tres ejercicios

---

1 La muestra de 17 municipios para la investigación. Antioquia: Tarazá, Segovia, Maceo, Remedios, Nechí, El Bagre, Cáceres, Caucasia, Cañasgordas y Zaragoza. Bolívar: Simití, Montecristo, San Pablo y Santa Rosa del Sur. Córdoba: Buena Vista, Puerto Libertador, Ayapel.

experimentales aplicados se enfocan en la toma de decisiones respecto a la confianza, la acción colectiva y la disposición a la trampa.

Este capítulo evalúa el escenario de la corrupción en las zonas mineras de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Bolívar —a partir de los resultados de trabajo de campo y los ejercicios experimentales— con el marco “*Institutional Analysis and Development*” (IAD) de Elinor Ostrom<sup>2</sup>. A continuación, se presentan los elementos centrales que resultan de aplicar esta apuesta metodológica al caso objeto de estudio.

## **El IAD de la corrupción en las zonas mineras de Antioquia, Córdoba y Bolívar**

La utilidad del IAD reside en la posibilidad de realizar análisis empíricos en una gran cantidad de escenarios sociales, ayudando a la identificación de elementos clave para entender las situaciones a las que se enfrentan los individuos, y cómo estos son influenciados por las reglas, la naturaleza de los eventos involucrados y los atributos de comunidad.

Elinor Ostrom presenta el IAD como un mapa. De esta forma, el IAD puede utilizarse desde un nivel extremo de detalle, hasta el escenario general de una situación social. La autora sostiene que el proceso de toma de decisiones humano es sumamente complejo e incluye muchas capas de estructura cognitiva. Así, lo que a una escala puede verse como todo un gran sistema, en

---

2 Para una revisión más profunda de este marco de análisis, se puede acudir a la discusión conceptual de la investigación consignada en el segundo capítulo de este libro.

otra escala más detallada puede hacer parte de otro sistema más amplio. De esta manera, un sistema social puede estar constituido por “holones”, esto es, partes más pequeñas del todo, que es el mismo sistema. Cada holón da cuenta de un subsistema con sus propias dinámicas, reglas, participantes y resultados, y a la vez hace parte de un sistema más complejo.

El marco de análisis que propone Ostrom se concentra en el holón denominado “arena de acción”, en donde participantes y situación de acción interactúan mientras son influenciados por variables exógenas y producen resultados que retroalimentan la dinámica social. Los criterios de evaluación se utilizan para juzgar el desempeño del sistema objeto de análisis según los patrones de interacción y los resultados que genere. Así, la situación de acción se refiere “al espacio social en donde los participantes con diferentes preferencias interactúan” (Ostrom, 2009, pág. 14).

## **Variables exógenas**

Ostrom señala que las variables exógenas (cuya determinación puede verse como el paso inicial del análisis) son los factores que condicionan la estructura de una arena de acción. Estos factores incluyen tres elementos: las reglas usadas por los participantes para ordenar sus interacciones, los atributos biofísicos sobre los que actúa la arena de acción, y la estructura comunitaria más amplia en donde tienen lugar las interacciones o contexto.

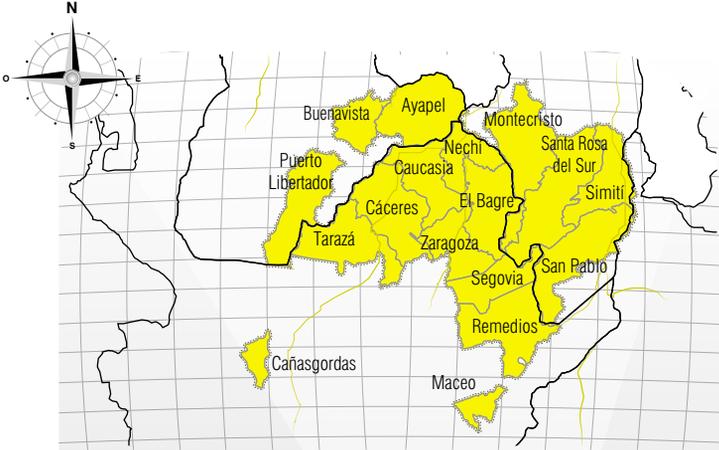
## **Contexto**

La actividad minero-energética constituye uno de los ejes de desarrollo más importantes para Colombia. De hecho, en

los últimos años el Estado ha impulsado este sector dándole importancia a la promoción de la inversión extranjera. En el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se adoptó un documento de política “Colombia un País Minero” y se promovió la formulación e implementación de planes de desarrollo mineros. En el gobierno de Juan Manuel Santos se creó la Agencia Nacional de Minería y se le ha calificado como “locomotora minero energética”, resaltando esta actividad como uno de los ejes de desarrollo de su gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pág. 66). De hecho, durante el IX Congreso Internacional de Minería y Petróleo celebrado en 2013, Santos resaltó esta industria como financiadora de la transformación que está teniendo Colombia (*Portafolio*, 2013). A pesar de esto, el Estado se ha desentendido de la regulación de la explotación aurífera permitiendo que agentes sociales impongan sus reglas, tanto en la actividad aurífera como en las dinámicas sociales, económicas y políticas.

Cabe anotar que la investigación tuvo como objeto 17 municipios que comparten características sociales, económicas y políticas, y que se encuentran localizados en la región conformada por el Occidente, Nordeste y Bajo Cauca antioqueño, sur de Bolívar y sur de Córdoba (Ver Ilustración 1). Fueron elegidos según su participación en el Sistema General de Regalías, por los recursos provenientes de la explotación de la minería aurífera de marzo del 2008 a marzo del 2012. Los diferentes aspectos sociales y políticos de la región, como la demografía, el crecimiento económico, la relación con el Estado central y el local, incluso su participación en el conflicto armado, han estado signados por el oro.

**Ilustración 1. Municipios bajo estudio**



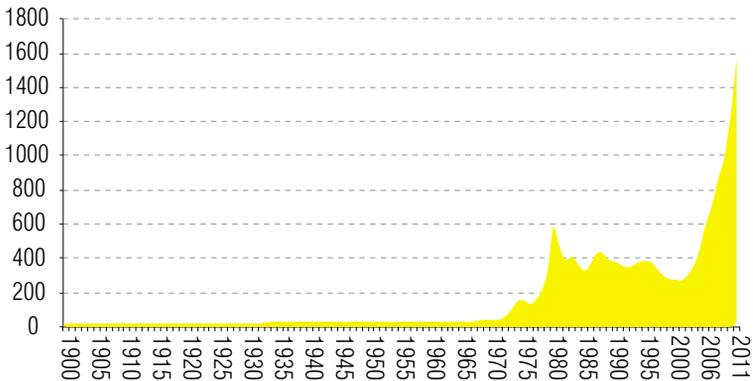
**DEPARTAMENTO MUNICIPIO**

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Antioquia	Tarazá
	Segovia
	Maceo
	Remedios
	Nechí
	El Bagre
	Cáceres
	Caucasia
	Cañasgordas
	Zaragoza
Bolívar	Simití
	Montecristo
	San Pablo
	Santa Rosa del Sur
Córdoba	Buenavista
	Puerto Libertador
	Ayapel

Fuente: Elaboración propia

Es importante destacar el comportamiento del precio internacional del oro pues, como se observa en la Ilustración 2, de un promedio estable de 300 dólares por onza durante los noventa, el precio alcanzó un nivel seis veces superior al final de la primera década del siglo XXI. Se trata de un hecho económico que desató un inusitado dinamismo en toda la actividad aurífera.

**Ilustración 2. Precio internacional del oro**



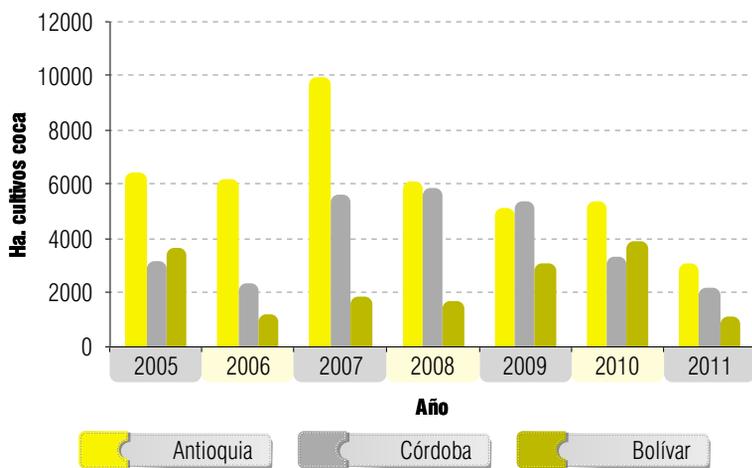
El comportamiento internacional del mercado de oro es estable. No obstante, de forma cíclica se dan periodos de auge generados por incrementos de demanda. El más reciente empezó en el año 2000, y constituyó un crecimiento nunca antes visto en el mercado del oro. En este sentido, con excepción de los fuertes choques de demanda generados por la inestabilidad del mercado internacional durante la crisis de los años 30 y de la primera mitad de los años 70, el mercado del oro se mantuvo estable.

El reciente *boom* en los precios del oro tuvo origen en un incremento de la demanda a nivel internacional causado por el crecimiento de mercados emergentes como el de China e India y por la incertidumbre económica financiera debido a las dudas generadas por la política monetaria estadounidense y a los pro-

blemas de deuda pública en la zona euro. Ese incremento se dio debido a que los inversionistas se refugiaron en *commodities* para asegurar el valor a mediano plazo de sus depósitos y patrimonio, y coincidió con el señalado incremento en la producción. Así pues, el 2012 superó con un aumento del 140%, un promedio anual de 695,4 desde el 2007, alcanzando los 1660.0 dólares por onza troy. Así como la producción, en el 2013 el precio internacional viene disminuyendo en un 25,3% en relación con el tercer trimestre del 2012.

Otro asunto que ha influido los recientes cambios en la dinámica minera de la región es la reducción de los cultivos de coca. Según el censo de cultivos de coca 2011 de la UNODC (UNODC, 2013), Antioquia redujo sus hectáreas cultivadas a algo más de la mitad del año 2005; en Córdoba se redujeron en un cuarto, mientras en Bolívar lo hicieron hasta alcanzar un tercio de la cantidad del 2005 (ver ilustración 3).

**Ilustración 3. Cultivos de hoja de coca en Antioquia, Córdoba y Bolívar**



Fuente: elaboración propia con base en UNODC (2013).

La reducción responde a dos factores principalmente: el incremento de las operaciones de erradicación en el marco de la ofensiva militar en el Nudo del Paramillo y la campaña de Consolidación y el tránsito de muchos productores y cultivadores al más lucrativo negocio de la minería ilegal (UNODC, 2013).

### **Producción de oro**

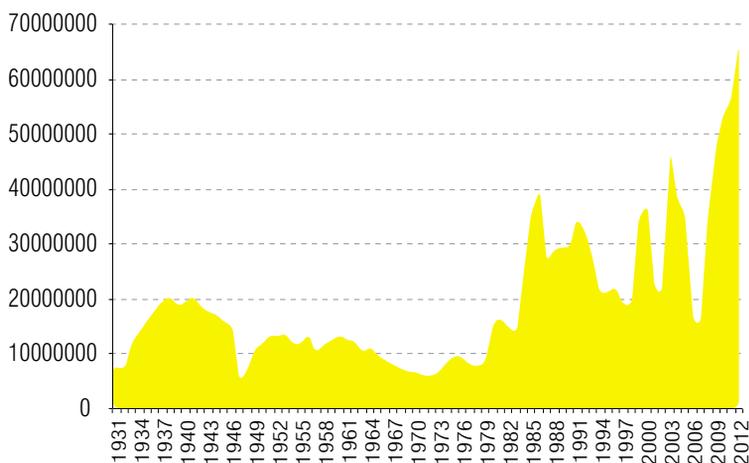
La producción nacional de oro ha variado con el tiempo, sin embargo, desde 2008-2009 ha presentado un aumento histórico. Se estima que entre 1935 y 1945, el promedio anual de la producción de oro fue de 18 toneladas. Entre 1949 y 1979 se redujo a 10 t. Entre 1984 y 2005 se incrementó nuevamente a 29,3 y continuó el aumento hasta alcanzar en el 2008 un promedio de 55,8 t. En el 2012 la producción ascendió a las 66,2 t.

La producción nacional representa el 1,4% de la producción mundial, cifra muy inferior en comparación con la producción de los cuatro principales productores mundiales: China, 14,4%; Australia, 8,7%; Estados Unidos, 8,1% y Rusia, 8%. Otros países latinoamericanos como Perú, aportan el 6,5%; México, 3,3%; Brasil, 2,4%; Argentina, 1,9% y Chile, 1,7%. En Colombia, la explotación minera representa el 2,4% del Producto Interno Bruto nacional y un 17% de la inversión extranjera directa tiene como destino esta industria.

En sintonía con el alza sostenida del precio internacional, la producción de oro en Colombia muestra una tendencia creciente en los últimos años (ver ilustración 4). De acuerdo con datos del Ministerio de Minas, durante el 2008-2012,

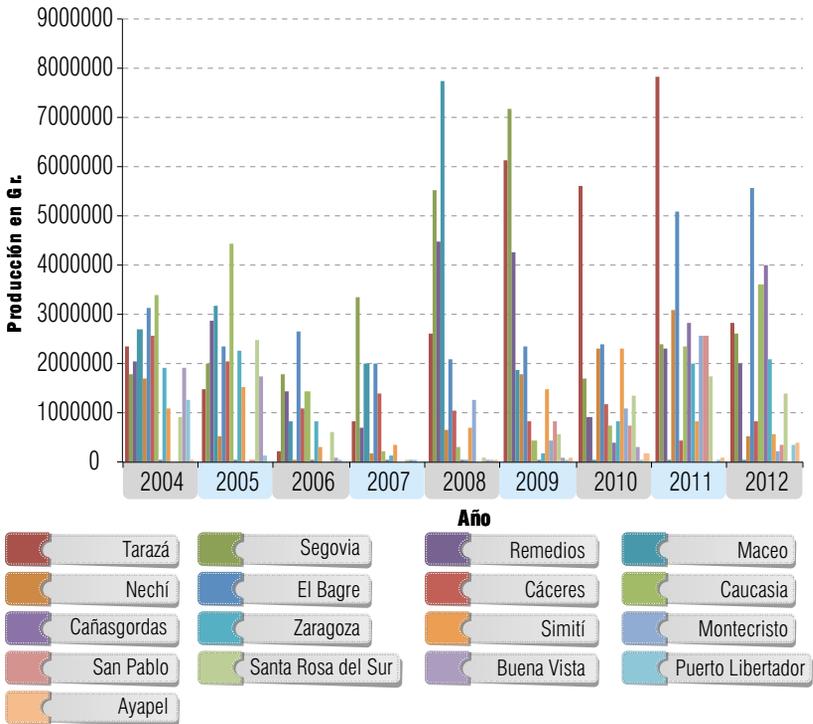
seis departamentos aportaron el 97,1% de la producción total del país: Antioquia (41,9%), Chocó (39,3%), Bolívar (8,4%), Cauca (3,4%), Caldas 2,4% y Nariño (1,7%). Según datos elaborados por la Asociación del Sector de la Minería a Gran Escala, dos grandes empresas mineras, Mineros SA y la Gran Colombian Gold y filiales, producen aproximadamente el 11% de la producción nacional. En el 2012, estas dos empresas mineras produjeron cerca de 7,1 t. El 89% restante es producido por la pequeña y mediana minería.

**Ilustración 4. Producción nacional de oro en gramos**



La producción agregada de los 17 municipios objeto de esta investigación se comportó de manera similar a la producción nacional hasta el año 2008, terminando el período con un crecimiento del 40,4 %. A pesar de ello, llama la atención que la producción declarada en los municipios de la zona entre el 2008 y el 2012 no se haya expandido al mismo ritmo que el crecimiento de los precios, tal como ocurrió en el resto del país.

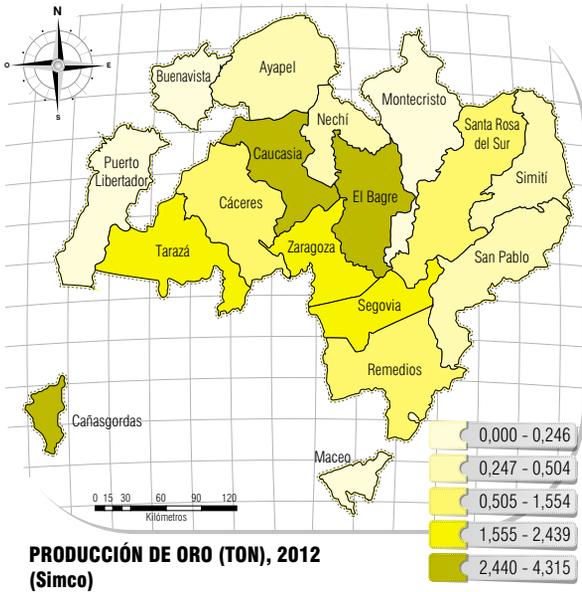
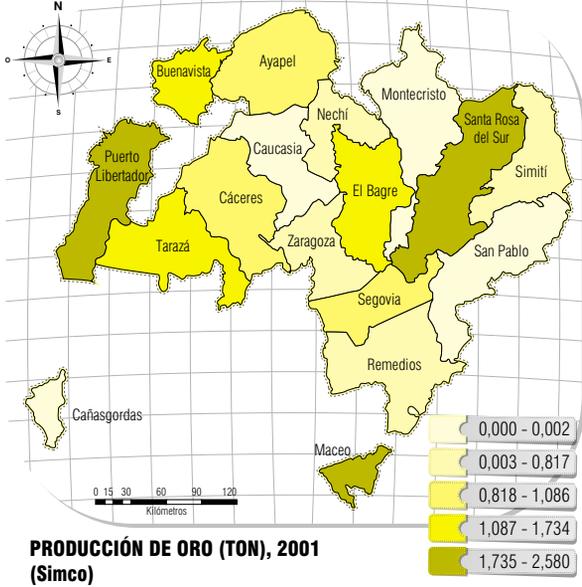
### Ilustración 5. Producción municipal de oro

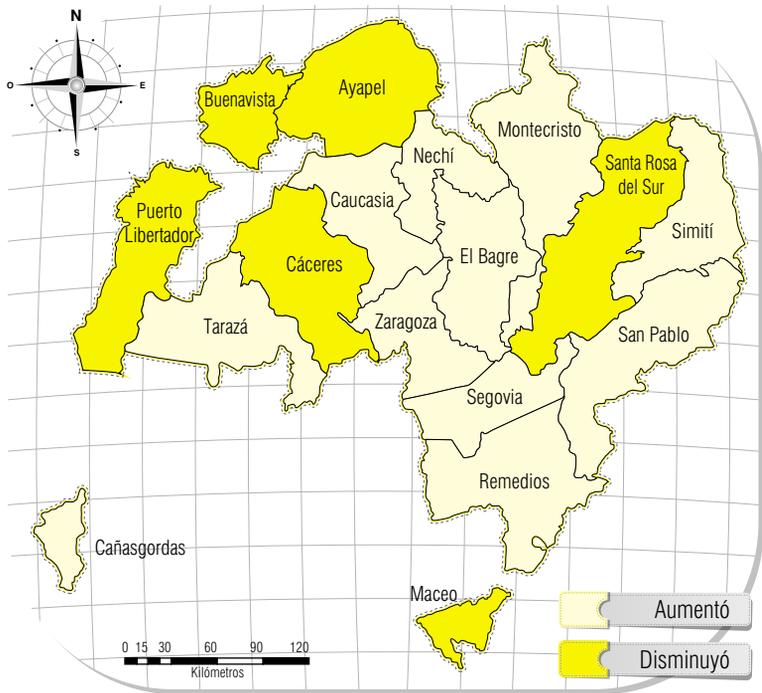


Fuente: elaboración propia a partir de SIMCO (2013)

La ilustración 5 permite señalar que el balance del volumen de producción fue positivo para 11 de los 17 municipios. De hecho, los tres municipios de Córdoba, junto con Maceo, Cáceres y Santa Rosa del Sur, terminan el período con una disminución en la producción. Durante la década hubo cambios de posición en la producción muy marcados (ver ilustración 6); por ejemplo, Maceo que ocupaba el primer lugar termina en el dieciséis, Puerto Libertador que era el tercero pasa al puesto catorce, o Buenavista que era el cuarto termina en el último, al tiempo que un municipio como Cañasgordas que ocupaba el puesto dieciséis pasa a ser el segundo productor y Caucasia pasa a ser el tercero.

### Ilustración 6. Producción regional de oro





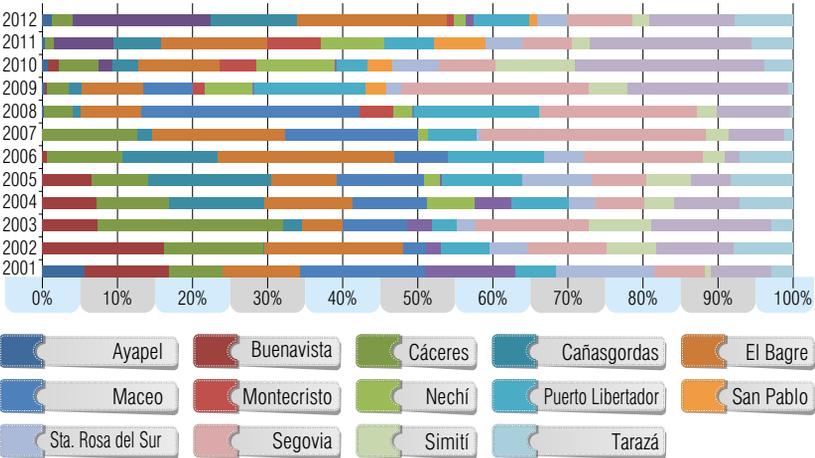
### PRODUCCIÓN DE ORO, CAMBIO 2001 - 2012 (Simco)

Fuente: elaboración propia basada en SIMCO (2013).

Por su parte, la ilustración 7 muestra la participación de cada municipio en el producto aurífero anual agregado de la región. Los municipios más productores durante todo el período fueron: Tarazá (37,6 t), Segovia (35,19 t) y El Bagre (32,38 t); mientras, los que menos explotaron fueron Ayapel (1,62 t), San Pablo (4,42 t) y Puerto Libertador (5,03 t). También queda expuesta claramente la mencionada heterogeneidad espacio-temporal de la producción del oro en la zona. Hay municipios que pasaron subperíodos enteros sin declarar un gramo de oro, como Ayapel(2005-2007), Buenavista (2011-2012), Montecris-

to (2001-2007) y San Pablo (2002-2004 y 2006-2008). Esta circunstancia está relacionada con el hecho de que estos datos corresponden a la declaración del oro, y por tanto, no a la producción propiamente dicha.

**Ilustración 7. Regalías municipios de muestra**



Fuente: elaboración propia basándose en SIMCO (2013)

### Informalidad

La economía informal incluye actividades cuyo intercambio es tolerado (de manera abierta o regulada). El producto de la actividad podría ser lícito (abierto o protegido) o ilícito (Giraldo, 2011). De esta forma, la economía informal incluye las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y normas administrativas asociadas con los derechos de propiedad, las licencias comerciales o ambientales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social (Giraldo, 2011).

La economía ilegal, por su parte, supone intercambios ilegales de productos ilegales. Incluye todas las actividades económicas que son desarrolladas por fuera del marco legal vigente y acompañas por acuerdos ilegales entre los agentes involucrados (corrupción, amenaza o uso de violencia). En efecto, constituye un mercado “triplemente ilegal: mercancías criminalizadas, que forzosamente se distribuyen y consumen de forma ilícita, en un circuito económico protegido por grupos armados ilegales” (Giraldo, 2011).

La incapacidad del Estado para vigilar y controlar efectivamente las actividades extractivas puede asumirse como una de las causas principales del ejercicio informal de la minería en Colombia. Así mismo, la debilidad de las instituciones, la ausencia estatal, los altos costos de formalización, la inseguridad jurídica en materia minera, la visión cultural de desconfianza en el Estado, la sobrepoblación y las dinámicas de violencia entre otros, constituyen un escenario propicio para el afianzamiento de esta economía informal, en tanto el vacío dejado por la incapacidad fiscalizadora del Estado posibilita el ejercicio informal de estas actividades a costos relativamente bajos.

La minería de oro se caracteriza por la incertidumbre y la inestabilidad. Por un lado, la itinerancia natural de la actividad implica un constante movimiento del esfuerzo extractivo, mientras la falta de técnica y recursos para la exploración en la minería a pequeña escala supone un alto grado de incertidumbre en el éxito de la explotación. Así, la minería de oro de aluvión cuenta con una explotación de corto plazo, unos retornos rápidos, es generalmente empírica y poco tecnificada y requiere de una baja inversión inicial.

La pequeña minería tiende a generar grandes retornos, con poca inversión, lo que podría explicar la tendencia de muchos mineros a gastar rápidamente. La acumulación, el ahorro y la inversión son poco comunes. En efecto, en palabras de un congresista entrevistado: “Entre muchos de los pequeños mineros existe muy poca preocupación por el futuro”. De hecho, confirma un minero: “Los mineros no piensan en el largo plazo, solo en el día. No tienen cultura del ahorro, de progreso, no tienen visión de futuro sino de inmediatez, por eso lo dejan todo en los bares, el juego y las mujeres” (minero entrevistado, Segovia)

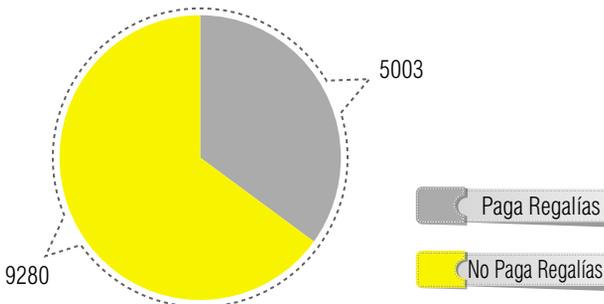
De acuerdo con información del Ministerio de Minas, en el 2012 se tenían identificadas un total de 14.357 Unidades de Producción Minera-UPM- en el país. De las 14.283 de las que se tiene información, solo el 35% paga regalías. Entre tanto, un 37,2% (3.452) de las unidades con título minero no pagan regalías, mientras el porcentaje asciende a un 80,80% (7.498) para las unidades que no cuentan con uno. De las 5.003 UPM que pagan regalías, un 62,60% (3.131) corresponde a unidades con título y un 18,5% (925) a unidades que, a pesar de no tener título minero, hacen el pago de regalías. En los departamentos de Córdoba, Antioquia y Bolívar se tiene un total de 3.760 UPM (303 en Córdoba, 2.025 en Antioquia y 1.432 en Bolívar). De estas, se estima que solo el 0,7% de las UPM de Córdoba pagan regalías, el 7% en Bolívar y el 21,2% en Antioquia (*La República*, 2012). La tabla 1 ilustra el panorama departamental de producción y pago de regalías.

**Tabla 1. Producción y regalías**

Departamento	Unidades de Producción Minera	Paga Regalías
<b>Antioquia</b>	2.025	21,5%
<b>Atlántico</b>	266	12,8%
<b>Bolívar</b>	1.432	7,0%
<b>Boyacá</b>	2.649	55,4%
<b>Cauca</b>	544	22,6%
<b>Chocó</b>	527	65,1%
<b>Córdoba</b>	303	0,7%
<b>Cundinamarca</b>	1.391	58,5%
<b>Guajira</b>	282	43,0%
<b>Magdalena</b>	564	1,8%
<b>Risaralda</b>	161	37,9%
<b>Valle del Cauca</b>	249	25,3

Fuente: elaboración propia

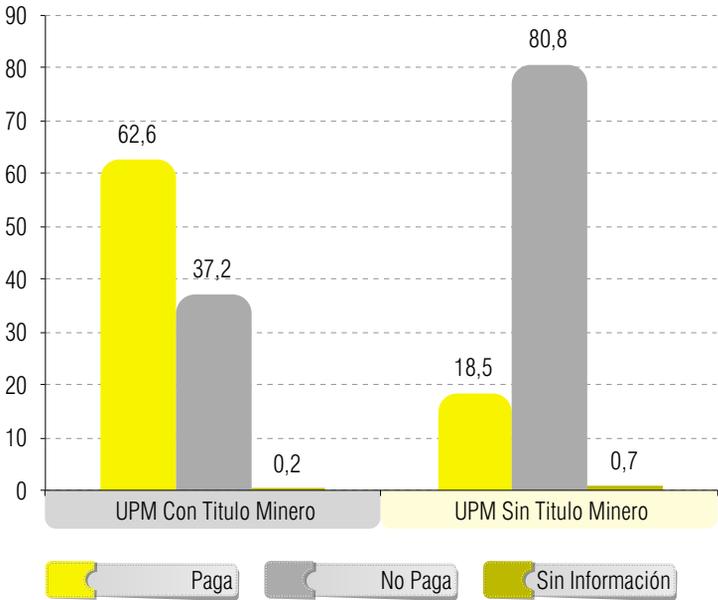
César Díaz Guerrero, director ejecutivo de la Cámara Colombiana de Minería, estima que el 63% de las explotaciones mineras son informales (*La Vanguardia*, 2013). De acuerdo con la información del Ministerio de Minas, de las 14.283 UPM que se tiene información, 6.583 cuentan con un título pero el pago de regalías es realizado por 5.003 (ver ilustración 8).

**Ilustración 8. Unidades de Producción Minera según el pago de regalías**

Fuente: elaboración propia.

Adicional al porcentaje de participación de la informalidad en el total de UPM identificadas por el Ministerio de Minas (ver ilustración 9), es importante resaltar el impacto que en la producción y comercialización de oro tiene la informalidad. El mercado nacional de oro está compuesto por grandes mineras (la mayoría de ellas multinacionales) que exportan casi la totalidad de su producción; medianas y pequeñas mineras comúnmente informales; y mineros artesanales y tradicionales. De acuerdo con las cifras oficiales, al total de la producción nacional de oro en el 2012 (66,35 t), la gran minería aportó un 10,7%, equivalente a 7,1 toneladas, mientras que la mediana y pequeña minería lo hizo en un 89,3%, que corresponde a 59,25 t.

**Ilustración 9. Informalidad minera**



Fuente: elaboración propia.

Si bien la informalidad en la extracción aurífera no es el tema central de esta investigación, es importante resaltarla como un factor de contexto que determina no solo la cadena de producción, sino también la inversión eficiente de los recursos y la compensación económica por la extracción de recursos naturales. A pesar de que como se señaló, la evasión del pago de regalías también es preocupante en el sector formal de la minería, la magnitud de la informalidad afecta directamente el efectivo pago de regalías, y como consecuencia de ello, la eficiente inversión de los recursos con miras no solo a lograr una compensación económica por la extracción de los recursos naturales, sino el desarrollo económico y social del país.

La informalidad en la producción aurífera también permite evidenciar toda una problemática de formalización, legalización y de criminalización de la minería de oro que, por generar inseguridad jurídica, genera incentivos para prácticas corruptas y de cooptación alrededor de esta actividad.

### **Victimización: las marcas de la violencia en el territorio**

La región geográfica objeto de estudio ha sufrido el conflicto armado interno desde los años setenta, pero de manera más recia desde la segunda mitad de los noventa. Ha sido un territorio atractivo para los diferentes actores de la guerra por la evidente ventaja geoestratégica y económica que puede otorgarles, y también por la debilidad consuetudinaria de las instituciones del Estado en la zona. Ejércitos privados de todo tipo han tomado nota de esta realidad y se han disputado la hegemonía y gobierno del territorio, desde las primeras acciones armadas del ELN y el EPL en 1969 y 1970, respectivamente, hasta la más

reciente guerra intestina entre grupos posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), denominados por el Gobierno como Bandas Criminales Emergentes (BACRIM) (Giraldo, 2013).

La región presenta una probabilidad muy alta de victimización en el marco del conflicto armado interno. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas calcula anualmente, y desde el 2010, el Índice de Riesgo de Victimización (IRV), una construcción sintética que comprende valores entre 0 y 1 —de menor a mayor riesgo— y reúne tres dimensiones que configuran los escenarios de victimización por el conflicto a nivel municipal y departamental: amenaza, vulnerabilidad y capacidad institucional.

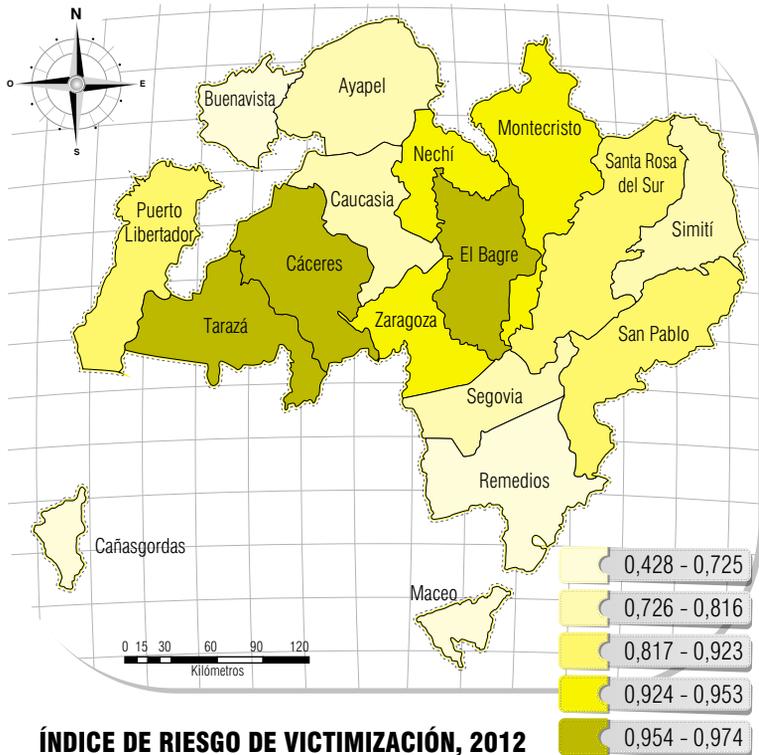
Según la medición de este índice en el 2012, el riesgo promedio para los 17 municipios es casi 1,7 veces el del promedio municipal nacional (0,815 y 0,484 respectivamente), a pesar de que las diferencias de sus desviaciones estándar no resultan estadísticamente significativas<sup>3</sup>. De los primeros, son los del Bajo Cauca antioqueño, en general, los que presentan los número más altos, con Tarazá (0,974), El Bagre (0,956), Cáceres (0,954) y Zaragoza (0,953) encabezando la lista (ver ilustración 10); más aún, todos estos mismos cuatro municipios del Bajo Cauca están entre los primeros 20 con mayor riesgo a nivel nacional, ocupando los puestos 30, 120, 150 y 160 en la lista, cada uno. Por su parte, los municipios de menor riesgo entre los seleccionados son Buenavista (0,428), Maceo (0,463), Cañasgordas (0,684) y Remedios (0,725), de tal modo que, de los 17, solo los primeros dos están por debajo del promedio nacional. Así las cosas, es

---

3 En general, aunque el cambio entre el 2010 y el 2012 del IRV promedio en los 17 municipios y a nivel nacional fue insignificante, se aprecia un leve incremento.

posible afirmar que el nivel de amenaza y vulnerabilidad ante violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario es alta en la zona, y que los instrumentos institucionales para hacer frente a esta circunstancia son aún muy débiles.

**Ilustración 10. Índice de Riesgo de Victimización**

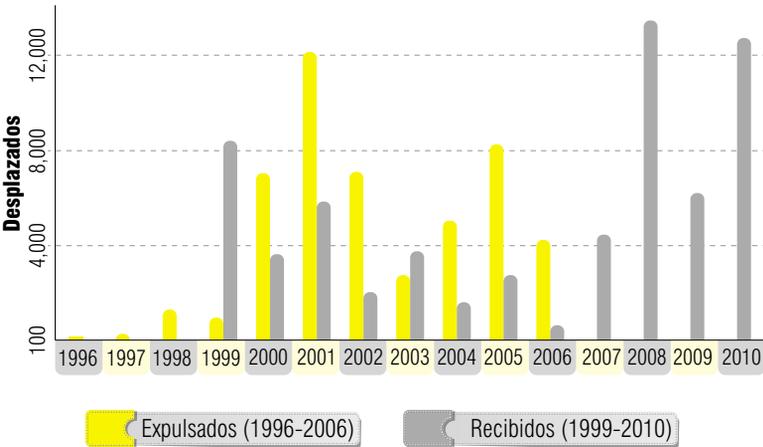


Fuente: elaboración propia.

Como resultado del conflicto armado, la región experimentó flujos muy fuertes de desplazamiento hacia las cabeceras urbanas de los municipios y también hacia afuera. La ilustración 11 presenta el número de desplazados en los 17 municipios, tanto

por recepción (1999-2010) como por expulsión (1996-2006). Se presume que durante la segunda década de los noventa, y hasta 1999, la intensidad del conflicto habría producido un flujo de desplazamiento neto positivo hacia adentro de la región, pero en el 2000 esta tendencia se quiebra y son más las personas desplazadas hacia afuera que hacia adentro. Durante la primera mitad de la década pasada, el conflicto produjo la expulsión de 42.351 personas, pero la recepción de 19.601. Los choques más fuertes de expulsión se experimentaron en el 2001 y el 2005 con 12.158 y 8.250 desplazados. En adelante, el número de desplazados recibidos aumentará significativamente: 40.293 en el período 2005-2010. Las causas están relacionadas con la mayor capacidad de registro del Estado, por el eventual retorno de familias, principalmente a las cabeceras de algunos de los municipios más importantes de la región, y por la relativa reducción en la intensidad del conflicto como resultado del proceso de desmovilización paramilitar.

**Ilustración 11. Desplazamiento forzado**



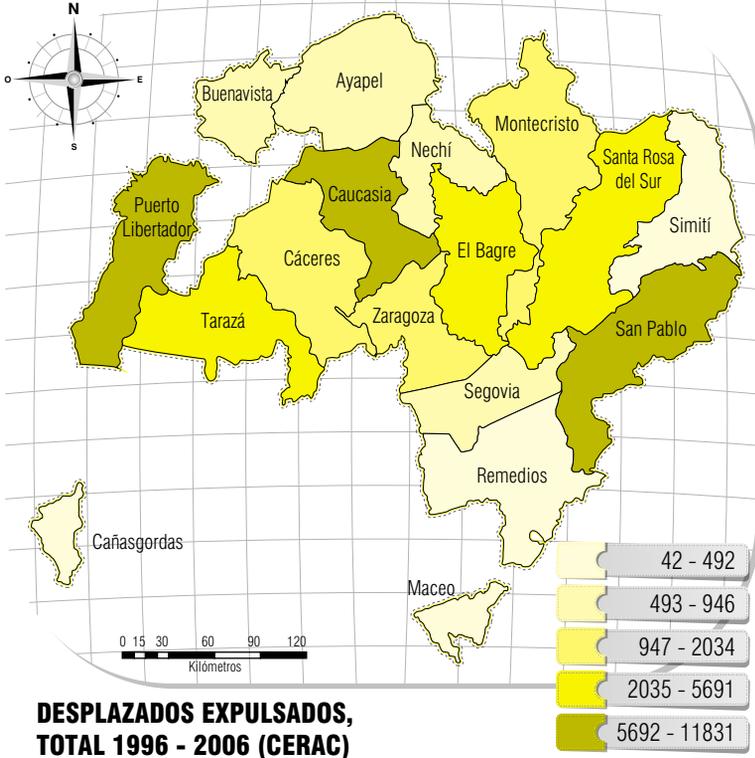
Fuente: elaboración propia.

Las ilustraciones 12 y 13 presentan la distribución espacial del total de desplazados por expulsión (1996-2006) y recepción (1999-2010) en la zona. El municipio que más expulsó fue San Pablo (11.831), seguido por Puerto Libertador (9.908), Caucasia (5.707) y El Bagre (5.691). El que más recibió desplazados fue Puerto Libertador (14.813), seguido por San Pablo (11.264), Tarazá (7.109) y Caucasia (6.355). Las diferencias en la dinámica espacial del desplazamiento por expulsión entre los períodos 1996-2000 y 2001-2006 señala algunas características relevantes sobre la dinámica del conflicto.

En primer lugar, quizá con excepción de Cañasgordas y Maceo, es posible afirmar que los costos del enfrentamiento se extendieron por toda la región durante el segundo período, así como la cantidad de desplazados en general en cada localidad. En segundo lugar, a pesar de que hubo municipios persistentemente expulsores como San Pablo, Puerto Libertador, Caucasia, El Bagre, Tarazá y Montecristo, otros en cambio dieron un salto cuantitativo muy dramático como en los casos de Tarazá (de 6 a 3.697), Zaragoza (9 a 2.025), Santa Rosa del Sur (197 a 2.981) o Cáceres (111 a 1.230).

La relación entre los grupos armados ilegales y la economía del oro en la región ha mutado en el tiempo. Se tiene registro de unos primeros ataques de sabotaje económico contra la infraestructura de la empresa Mineros de Antioquia en el municipio de El Bagre por parte de grupos guerrilleros durante los años ochenta (Farc, 1983, ELN, 1985 y EPL, 1986), con el propósito ulterior de presionar pagos extorsivos. Más adelante, desde principios de los noventa se gestará lo que comenzará a operar en la región como Bloque Norte (específicamente el Bloque Mineros) y el Bloque Central Bolívar (Zona Sur de Bolívar y

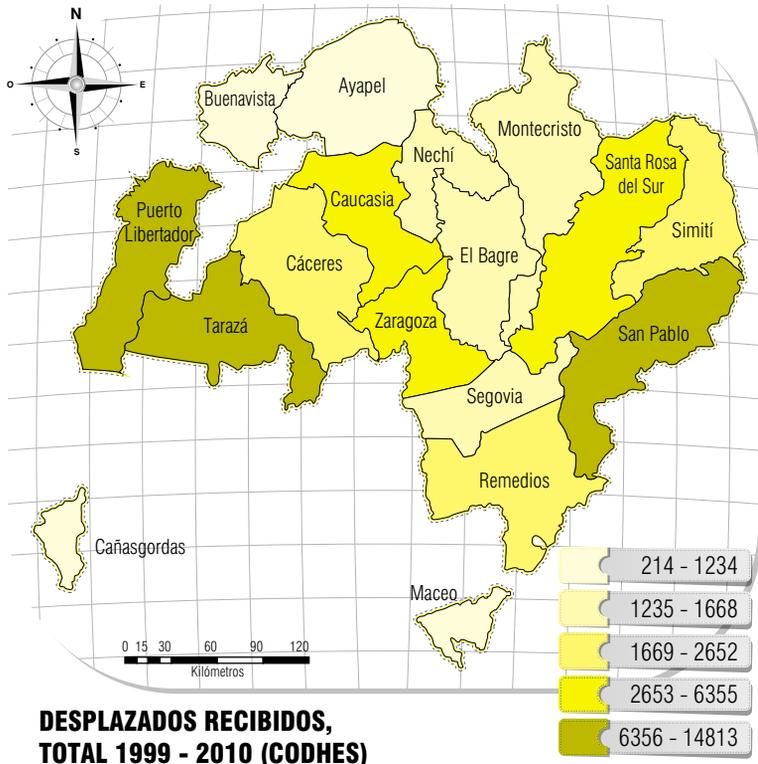
### Ilustración 12. Desplazamiento, expulsados



Fuente: elaboración propia basada en CERAC.

Frentes Nordeste, Bajo Cauca y Magdalena Medio) de las Auc bajo el mando de Ramiro Vanoy (alias “Cuco Vanoy”) y Carlos Mario Jiménez (alias “Macaco”), respectivamente. Nutriéndose de la economía del narcotráfico y la extorsión, la acción de estos grupos paramilitares implicó el repliegue relativo de las Farc en la región. Pero después, con su desmovilización en enero del 2006, el avance de fuertes campañas de aspersión y erradicación manual de cultivos de hoja de coca en el Bajo

**Ilustración 13. Desplazamiento, recepción**



Fuente: elaboración propia de acuerdo con CERAC.

Cauca antioqueño, cuando se pasó de más de 8.000 ha en el 2007 a menos de 3.000 en el 2009, y con el incremento sin precedentes del precio internacional del oro, los nuevos grupos armados ilegales parecen haber migrado en importante medida sus inversiones y mano de obra de los narco-cultivos a la minería del oro, al punto que el oro ha llegado a considerarse como el nuevo “combustible de la guerra” (García, 1993; Giraldo, 2013; Verdad Abierta, 2013).

Hoy es mucho más compleja la interacción entre los grupos militares privados y las cadenas de producción aurífera en la zona. De un lado, se estima que existe una multiplicidad de grupos operando en el territorio: tres grupos de las Bacrim (Los Rastrojos, Los Urabeños y Los Paisas), cuatro estructuras de las Farc (Frentes 18 y 36, Unidad Centro del Bloque Magdalena Medio y la Columna Móvil Mario Vélez) y dos del ELN (Héroes de Tarazá y Héroes de Anorí). Ahora, su acción parece no corresponder tanto a planteos políticos o ideológicos, como a razonamientos puramente económicos, lo que les facilita la conformación de alianzas condicionadas para el reparto de mercados y funciones. Según Massé y Camargo (2012, pp.11-33), es posible identificar diversos *modus operandi* a través de los cuales estos grupos se benefician de las rentas provenientes del oro: participación directa, indirecta y sofisticada. La primera implica la participación directa en la gestión de unidades de producción minera. La segunda tiene que ver con la exacción de recursos en la forma de provisión privada de bienes públicos como seguridad y gestión de conflictos, simple extorsión, o coacción a través de amenazas para permisos de operación para la producción en el margen de predios con título de grandes empresarios, o acceso a información privilegiada como resultado de los procesos de exploración. Y la tercera, de participación indirecta más sofisticada, se refiere a nuevas modalidades de extracción de recursos por medio de contratistas de seguridad que enlazan con las estructuras criminales para el pago de extorsión o contratistas de cualquier otra índole que sobrefacturan servicios con terceros para las empresas mineras (“extorsión con cheque”). El lavado de activos mediante el contrabando de oro también se constituye en otra forma de apropiación de los beneficios del metal precioso,

no de producción nacional, pero sí de las rentas derivadas del mismo como se ha relatado a través del mercado no legal de desviación de regalía con la participación de dirigentes políticos locales.

## **Atributos de comunidad**

Los atributos de comunidad se refieren a los elementos culturales que afectan el comportamiento de un individuo en una estructura comunitaria específica. Así, Ostrom identifica al grupo de atributos comunitarios importantes a tener en cuenta en el análisis de la Arena de Acción como “los valores de comportamiento generalmente aceptados en la comunidad; el nivel de entendimiento común que los participantes comparten (o no comparten) sobre la estructura de tipos particulares de Arenas de Acción; la extensión de la homogeneidad de las preferencias de aquellos que viven dentro de la comunidad; el tamaño y la composición de la comunidad; y la extensión de la desigualdad de los bienes entre los afectados” (Ostrom, 2009, págs. 26-27).

Respecto a los atributos de comunidad, teniendo en cuenta los intereses de la investigación, se indagó —en los experimentos y la encuesta posjuego, principalmente— por la disposición de los participantes a la acción colectiva; la disposición a la participación social; la confianza institucional y el tipo de relación con las instituciones; la justificación de la desobediencia a la ley; la resolución conjunta de problemas comunitarios; la confianza general; la percepción de corrupción respecto a la confianza institucional; la confianza grupal; y la disposición a la trampa.

En los cinco municipios en los que se adelantaron los ejercicios experimentales, el 52,3% de los participantes decidieron

invertir su dinero en la cuenta grupal sobre la cuenta individual. Esta cuenta reportaba solo mayores beneficios que la individual en la medida que más personas se decidieran a invertir en ella, mientras existía un importante incentivo para que se presentaran fenómenos de *free rider*, en tanto invertir en la cuenta individual cuando muchos más lo hacían en la grupal reportaba mayores beneficios. Aunque los resultados alcanzaron sus picos de cooperación<sup>4</sup> en los ejercicios de Tarazá y Segovia, en realidad los cinco municipios nunca estuvieron por debajo del 45% de participantes que invirtieron en la cuenta grupal (Ver Tabla 2).

**Tabla 2. Acción colectiva - Ejercicio experimental**

<b>Municipio</b>	<b>Porcentaje de jugadores que contribuyeron a la cuenta grupal</b>
Cañasgordas	46,7%
Puerto Libertador	53,8%
San Pablo	45,0%
Segovia	56,2%
Tarazá	58,3%
<b>Total</b>	<b>52,3%</b>

Ahora bien, en el apartado de “Contexto” se hablaba de la importante participación de los encuestados en organizaciones sociales en sus municipios. En la encuesta posjuego se les interrogó sobre la principal razón por la cual se sentían motivados a

4 Se entiende cooperación como acción colectiva, esto es, la suma cooperativa de voluntades individuales para la consecución de un objetivo común como “relacionarse con otros en una actividad mutuamente beneficiosa” (Bowles & Gintis, 2006, p. 953).

participar en esos espacios o grupos. El 64,86% de los participantes en los cinco municipios respondió: “Como ciudadano es un deber participar, es interesante y genera satisfacción”; el 23,42% señaló: “El Estado no ha servido para solucionar problemas, por lo tanto es necesario participar”; y el 11,71% sostuvo que lo hace “para recibir beneficios personales o reconocimiento social” (ver Tabla 3). Sin embargo, existen diferencias significativas entre las respuestas en los municipios. En San Pablo, la participación cívica (47,06%) es una razón igualmente citada que la impulsada por la ineficacia estatal (47,06%), mientras en Segovia la diferencia es de apenas unos doce puntos porcentuales entre la primera y la segunda. Por otro lado, en Cañasgordas la razón por los beneficios y reconocimiento personal resulta significativamente más alta que en el resto de municipios (24%).

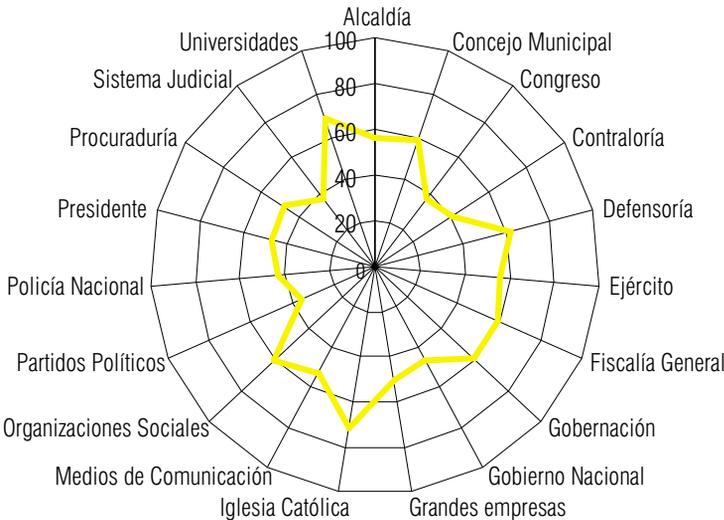
**Tabla 3. Razones de la participación**

“Entre las siguientes tres opciones, ¿cuál considera es la principal razón que lo motiva a participar en el grupo u organización?”

	<b>Cañas- gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Total</b>
Como ciudadano es un deber participar, es interesante y genera satisfacción	72,00%	80,95%	47,06%	50,00%	72,73%	64,86%
El Estado no ha servido para solucionar problemas, por lo tanto es necesario participar	4,00%	14,29%	47,06%	38,46%	18,18%	23,42%
Para recibir beneficios personales o reconocimiento social	24,00%	4,76%	5,88%	11,54%	9,09%	11,71%

A lo largo del texto se ha mencionado repetidamente la compleja relación entre la población de la región bajo estudio y el Estado central. La encuesta posjuego (y en algún grado las entrevistas a actores) intentó reconstruir ese escenario de la forma como los participantes ven a las instituciones políticas, sociales y económicas. Se entiende confianza institucional como la confianza de las personas frente a su sistema legal y de justicia y su sistema político y democrático, y sus respectivas expresiones nacionales y locales (Gambetta, 2000, pág. 160). Pero también se consideran relevantes y se han incluido en la medición, otras instituciones sociales no necesariamente asociadas al Estado, como las universidades, los medios de comunicación o la Iglesia Católica (ver Ilustración 14).

**Ilustración 14. Confianza institucional**



Las tres instituciones con mayores niveles de confianza para todos los participantes fueron la Iglesia Católica con 71,97 puntos, las Universidades con 68,94 puntos y las Organizaciones Sociales con 61,36 puntos. La confianza de los participantes en estas instituciones fue consistente en la mayoría de los casos, a excepción de la calificación para las organizaciones sociales en el municipio de Segovia, que fue de 40,63 puntos. Resulta interesante el bajo puntaje de confianza alcanzado por instituciones como la Policía (43,18) y el Ejército (55,3), que suelen desempeñarse notablemente mejor en otros sondeos similares. Pero las entrevistas traen luces al respecto. En efecto, la percepción de los pobladores de algunos de los municipios parece estar construida sobre el desgaste institucional de la situación de conflicto armado y sus consecuencias locales y el abandono del gobierno central, ilustrado por una confianza en el Gobierno Nacional de 46,97.

Por otro lado, las mayores muestras de desconfianza institucional la dan los participantes en su calificación respecto al Sistema Judicial (37,88), al Congreso de la República (37,12) y a los partidos políticos (35,61). Puntajes que, sin embargo, no se diferencian significativamente de otras tendencias nacionales de confianza institucional<sup>5</sup>.

La encuesta posjuego también exploraba la relación de los participantes con la ley y se les preguntó por las justificaciones para desobedecerla. En primer lugar, el 18,94% estuvo de acuerdo con la afirmación de que “en ocasiones se justifica que las autoridades públicas actúen sin cumplir la ley”, el 35,61% estuvo de acuerdo con que “en ocasiones se justifica que los ciudadanos

---

5 Ver Giraldo, Casas, Méndez & Eslava (2013).

actúen sin cumplir la ley” y el 38,64% con que “en ocasiones se justifica que el sector minero actúe sin cumplir la ley” (ver Tabla 4). Por un lado, los participantes resultan más exigentes respecto al cumplimiento de la ley entre ciudadanos de a pie y los mineros, que sobre la responsabilidad que parecen asumir sobre las autoridades públicas. Por otro lado, resulta particular que, aunque por un pequeño margen, su percepción de justificación de desobediencia de la ley sea mayor respecto a mineros que al “resto de ciudadanos”. La idea generalizada de leyes “injustas” respecto a los mineros podría explicar en algo esta diferencia.

**Tabla 4. Justificación de desobediencia de la ley y grupos**

	De acuerdo	En desacuerdo	No responde
En ocasiones se justifica que las autoridades públicas actúen sin cumplir la ley	18,94%	76,52%	4,55%
En ocasiones se justifica que el sector minero actúe sin cumplir la ley	38,64%	56,82%	4,55%
En ocasiones se justifica que los ciudadanos actúen sin cumplir la ley	35,61%	59,09%	5,30%

Ahora bien, respecto a las razones que justificarían la desobediencia a la ley (en un sentido individual, en este caso) los resultados de la encuesta posjuego muestran que para los participantes, pagar un favor (40,15%), que otros lo hayan hecho y les haya ido bien (18,18%), y ser la única manera de luchar contra un régimen injusto (14,39%) son las más populares (ver Tabla 5).

**Tabla 5. Justificaciones para desobedecer la ley**

	<b>Cañas- gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Taráz</b>	<b>Total</b>
Otros lo han hecho y les ha ido bien	16,7%	7,7%	15%	21,9%	29,2%	18,2%
Para pagar un favor	50,0%	53,9%	55%	25,%	20,8%	40,2%
Es lo acostumbrado	3,3%	7,7%	15%	18,8%	0%	9,1%
La creencia religiosa lo permite	10,00%	11,5%	10%	21,9%	4,2%	12,1%
Es muy provechoso económicamente	6,7%	0%	20%	9,4%	4,2%	7,6%
Es bastante seguro que uno no será castigado	6,7%	7,7%	0%	3,2%	41,7%	11,4%
Es la única manera de alcanzar sus objetivos	3,3%	3,9%	5%	0%	0%	2,3%
Para responder a una ofensa al honor	10%	0%	10%	9,4%	0%	6,1%
Para defender propiedades o bienes	3,3%	0%	5%	0%	0%	1,5%
Es la única manera de luchar públicamente contra un régimen injusto	30%	7,7%	5%	15,6%	8,3%	14,4%
Es la única manera de ayudarle a la familia	3,3%	0%	20%	12,5%	0%	6,8%
Nunca se justifica	6,7%	7,7%	0%	9,4%	12,5%	7,6%
No responde	10%	19,2%	5%	15,6%	12,5%	12,9%

Indagando por otros aspectos relevantes de las relaciones sociales y los valores de comportamiento que las acompañan en el escenario de estudio, la encuesta posjuego preguntó a los participantes por la confianza en las personas de su municipio, las motivaciones de la actuación de las personas del municipio, la percepción de la honestidad de los gobernantes, el cumplimiento de la ley y las motivaciones para hacerlo (ver Tabla 6). El 38,64% de los participantes consideró que en su municipio se puede confiar en la mayoría de las personas, mientras el 55,3% estuvo en desacuerdo. El 75% de los encuestados sostuvo que la mayoría de las personas del municipio actúan en busca de su propio beneficio. El 51,52% estuvo de acuerdo con la afirmación según la cual “los gobernantes son corruptos y trabajan por su propio beneficio”, frente al 37,88% que estuvo en desacuerdo. Finalmente, respecto a las leyes, el 29,55% estuvo de acuerdo con que en su municipio se cumplen la mayoría de las leyes que ordena el Estado, mientras que el 61,36% sostuvo que solo con dinero se puede hacer cumplir la ley.

**Tabla 6. Relaciones sociales**

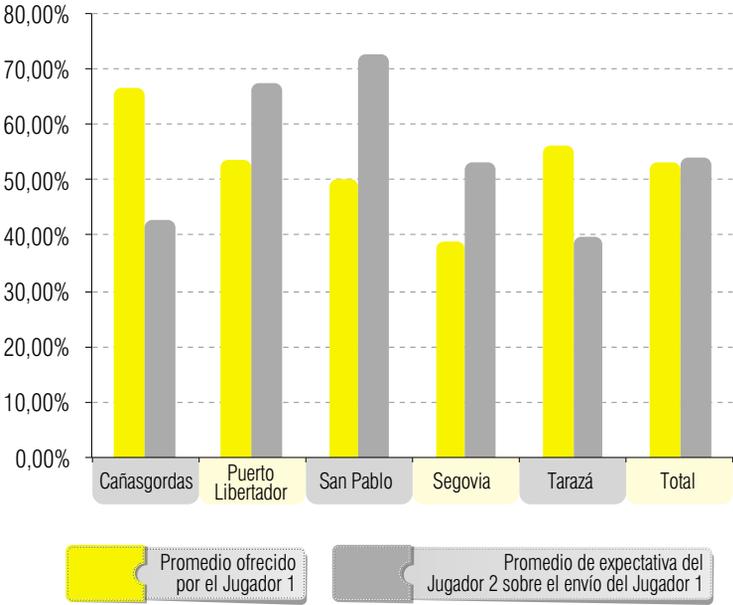
	<b>De acuerdo</b>	<b>En desacuerdo</b>	<b>No responde</b>
En este municipio se puede confiar en la mayoría de las personas.	38,64%	55,30%	6,06%
La mayoría de las personas en este municipio actúan en busca de su propio beneficio.	75,00%	23,48%	1,52%
Los gobernantes son corruptos y trabajan por su propio beneficio.	51,52%	37,88%	10,61%
Aquí se cumplen la mayoría de las leyes que ordena el Estado.	29,55%	62,88%	7,58%
Sin plata de por medio es imposible hacer cumplir las leyes.	61,36%	31,06%	7,58%

La encuesta posjuego incluía una pregunta en la que los participante debían tomar una decisión respecto a un caso en el que se les planteaba un problema de bienes comunes. En la pregunta, el encuestado era dueño de una casa ubicada a la orilla de un lago, junto a tres vecinos. Su casa, junto a la de dos vecinos, tendría un valor de 50 millones de pesos, mientras la del tercer vecino valdría 1.000 millones de pesos. El lago está contaminado, genera riesgos de salud para todos los vecinos y atrae la atención de la autoridad ambiental local, que busca una solución al problema, bien sea con una multa u obligando a la limpieza del lago. Los participantes podían tomar cualquiera de siete posibles decisiones respecto al lago contaminado. Los resultados de la encuesta muestran que la mayoría de los participantes se decidieron en términos generales por emprender dos acciones: invertir quince millones de pesos para asociarse con todos los vecinos y limpiar todo el lago (56,82%) o solo invertir si cada vecino aporta a la limpieza proporcionalmente al valor de su casa (16,67%). Ambas respuestas dan cuenta de alguna disposición —o por lo menos percepción positiva— de la cooperación para la solución de problemas comunes y de sentimientos de justicia y proporcionalidad en la participación en la búsqueda de soluciones.

Ahora bien, los resultados de las encuestas muestran que el 13,2% de los participantes cree que en general se puede confiar en las personas, mientras el 86,8% sostiene que es necesario ser cuidadoso al tratar con la gente. Las mujeres, las personas mayores y las más educadas son en general más confiadas. Los mineros que participaron en los ejercicios experimentales fueron menos confiados con el 6% y apoyaron el primer enunciado, mientras los miembros activos de organizaciones sociales fueron los más confiados con 32,3%.

La ilustración 15 da cuenta de los resultados del primer ejercicio experimental, que indaga por la confianza (envío jugador 1) y la reciprocidad (expectativa jugador 2) de los participantes.

**Ilustración 15. Resultados de juego de confianza**

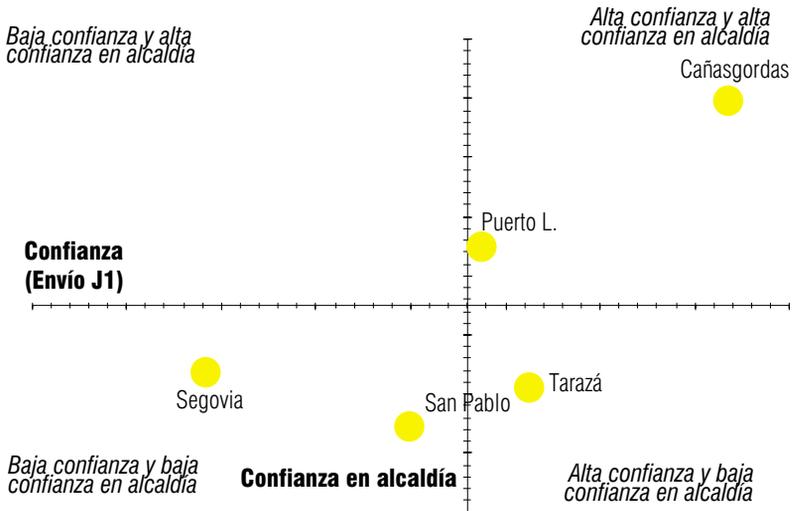


Por otro lado, la relación que se intuye entre la confianza general y la confianza en la alcaldía sugiere la importancia que el gobierno local tiene sobre las dinámicas de los municipios de la muestra bajo estudio (ver Ilustración 16)<sup>6</sup>. En efecto, el papel de los alcaldes como fuerzas políticas e incluso económicas en los municipios colombianos responde a una lógica inaugurada con la reforma de 1986 que introdujo su elección popular

<sup>6</sup> Niveles relativamente altos de confianza en las alcaldías (56,82), las gobernaciones (59,09) y los concejos municipales (58,33) apoyarían esta idea.

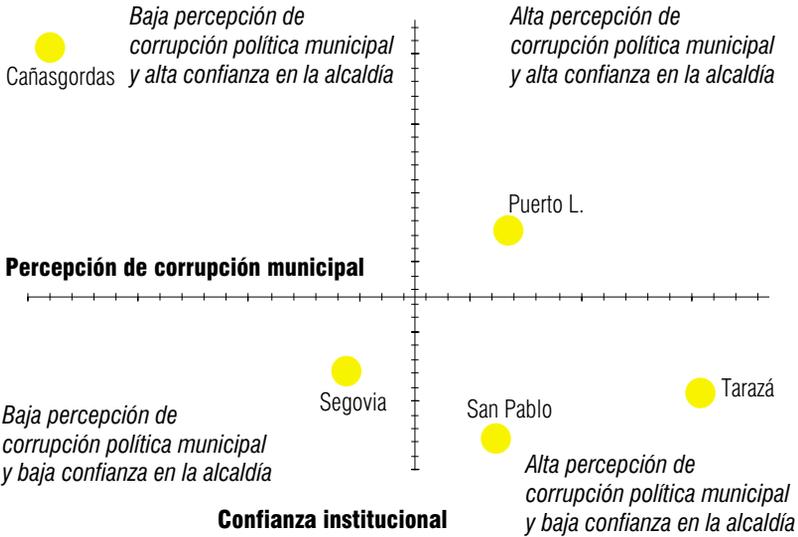
(Giraldo J. , 2013). Los alcaldes son protagonistas de algunas de las decisiones más relevantes de estos municipios, cuentan con recursos económicos y políticos para que su influencia esté garantizada durante su mandato —e incluso después— en las dinámicas locales.

### Ilustración 16. Confianza y confianza en alcaldía

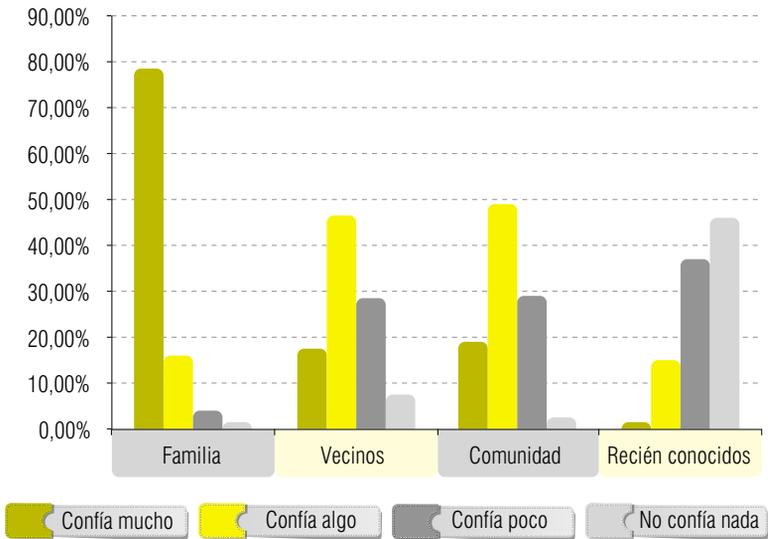


Los municipios mineros bajo estudio no son la excepción. Durante una de las entrevistas adelantadas, un funcionario señaló el papel predominante que el alcalde desempeña en todas las decisiones de importancia de su administración. Reconoció, incluso, que los problemas en la ejecución de los recursos de inversión del municipio dependen, en gran medida, de la voluntad política y honestidad del alcalde del momento. Así mismo, los datos recolectados parecen sugerir alguna relación entre la percepción de corrupción que tienen los participantes en los ejercicios experimentales y su confianza en la alcaldía (ver Ilustración 17).

### Ilustración 17. Percepción de corrupción y confianza en la alcaldía



Las preguntas por la confianza grupal (esto es, la confianza de los participantes en su familia, en sus vecinos, en su comunidad y en los recién conocidos) dan cuenta del escenario de confianza. En efecto, la confianza grupal se reduce a medida que el grupo se aleja del individuo. La Ilustración 18 muestra el porcentaje de participantes que dijeron confiar mucho, algo, poco o nada en los grupos seleccionados. La idea es rastrear el *familismo amoral*, entendido como la actitud confiada de las personas hacia sus consanguíneos o amigos cercanos acompañada de la desconfianza hacia los demás, particularmente hacia los extraños. Así, este fenómeno “deja a las familias como la única estructura económica viable” (Morck & Yeung, 2004, pág. 395).

**Ilustración 18. Confianza en grupos**

El tercer ejercicio experimental buscaba traer algunas luces sobre la disposición de las personas a hacer trampa en unas circunstancias específicas. En el juego, cada participante recibía un vaso y un dado de seis caras con el que debía realizar un único lanzamiento. Los resultados respecto a la disposición a la trampa pueden dar cuenta de dos ideas sobre los participantes (ver Ilustración 19). La primera, que un número importante de quienes hicieron parte del ejercicio tomó la oportunidad de hacer trampa cuando se les presentó. En efecto, sin posibilidad de captura —ni de castigo—, sin ningún costo y frente a un beneficio importante, muchos participantes optaron por reportar un número mayor al que con seguridad obtuvieron en el lanzamiento del dado. Sin embargo, también resulta relevante que otro grupo de las personas en el juego decidieron, luego de sacar un puntaje que les reportaría una ganancia inferior, mantenerse en la realidad.

Por supuesto, muchos de los participantes hicieron trampa. Pero incentivar conductas deshonestas en escenarios en donde todos los incentivos externos están dados no resulta difícil. Encontrar honestidad en un juego planteado de esta manera, por otro lado, es todo un hallazgo. En efecto, aproximadamente el 24% de los participantes en el ejercicio reportó un uno, un dos o un tres; esto, ante la posibilidad impune y lucrativa de hacer trampa.

**Ilustración 19. Disposición a la trampa**



También resulta interesante analizar a quienes reportaron un cinco. Aunque dobló la probabilidad real (esto es, 16,67%), los que reportaron un cinco sin haberlo obtenido en el lanzamiento no reportaron seis. Es decir, respondiendo a los mismos incentivos para hacer trampa que los que reportaron seis sin tenerlo, y la trampa con el cinco da cuenta quizá de una constricción del tramposo. Esto sugiere una relación entre la disposición de algunas personas de la muestra a hacer trampa y su posible preocupación por mantener una buena concepción personal en

tanto una exigencia de la conciencia (Mazar, Amir, & Ariely, 2008). En efecto, la trampa no es un asunto simple, tampoco puede explicarse únicamente por incentivos racionales o externos; existe otro tipo de incentivos que hacen que las personas se comporten de manera honesta o, por lo menos, de manera no *tan* deshonestas.

## Reglas

El término *regla* es usado por Ostrom para denotar regulaciones, instrucciones, preceptos y principios. Respecto a las regulaciones, se utiliza cuando ha sido determinada por una autoridad y exige un tipo de comportamiento (cuando prohíbe o permite). Cuando se usa para denotar una instrucción, su significado se acerca a una estrategia efectiva para resolver un problema. Entendida como un precepto, la regla se refiere a una máxima para el comportamiento prudente o moral. Finalmente, cuando se entiende como principio, una regla se refiere a una realidad física, una ley material. Así, las reglas pueden incentivar o desincentivar ciertos comportamientos de los participantes dentro de una arena de acción.

### Reglas formales

Normativamente, el Código de Minas tiene como objetivos fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros; satisfacer la demanda interna y externa; y promover un aprovechamiento acorde con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, en el marco del concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país (Art. 1 Código de Minas).

A pesar de la importancia que tiene el tema minero para el país, la inestabilidad normativa, los vacíos legales —en sí, la inseguridad jurídica— han sido una constante. Un ejemplo de ello lo constituye la declaratoria de inconstitucionalidad diferida hecha por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-336 y la posterior omisión del Estado para expedir una normatividad que cumpliera con los parámetros exigidos por la Corte. La declaratoria de inexecutable por parte de la Corte obedeció al incumplimiento del Gobierno Nacional relacionado con el deber de garantizar efectivamente el derecho fundamental a la consulta previa protegido constitucionalmente a comunidades y pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes. Es importante resaltar en este punto que en materia minera los derechos de estas poblaciones deben protegerse de forma especial por el riesgo al que se ven expuestas ante el desarrollo de proyectos de explotación de recursos naturales. En relación con las obligaciones internacionales de Colombia, debe también señalarse que con ello se desconoció también, lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En consecuencia, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la reforma al código minero, postergando sus efectos por dos años en lo relacionado con la normatividad ambiental. Así entonces, se mantendría la vigencia de algunas normas de contenido ambiental para evitar, según lo consideró la Corte, que la exclusión de estos preceptos normativos del ordenamiento jurídico generara un mayor detrimento de los preceptos constitucionales que ordenan al Estado la protección del medio ambiente. Durante este plazo, el Congreso de la República debía expedir una ley que regulara la materia y que previamente garantizara el derecho

a la consulta previa. Al término del plazo no se dieron las condiciones exigidas por la Corte, y como consecuencia de ello, la Ley 1382 de 2010 perdió vigencia en el ordenamiento jurídico, y el Código de Minas de 2001 entró en vigencia nuevamente en su totalidad.

En relación con otros aspectos regulados por dicha ley declarada inexecutable, es importante señalar que durante su vigencia, constituyó el fundamento normativo que sustentó las políticas de formalización de la minería por parte del Estado. Ahora, como consecuencia de los vacíos jurídicos que se agravaron con la declaratoria de inconstitucionalidad de aquella ley, el Gobierno Nacional ha tenido que expedir decretos para reglamentar esta materia. En particular, y se volverá sobre esto más adelante, es importante resaltar el Decreto 2637 de 2010 por medio del cual se reglamentó la destrucción de maquinaria. La implementación de ese decreto por parte del gobierno nacional ha generado una mayor tensión entre el gobierno nacional y los mineros.

De acuerdo con la normatividad minera vigente, se puede constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera o título minero. Este contrato comprende las etapas de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes (Art 14, 15 y 45 Código Nacional de Minas). Adicional a esta forma contractual, la ley también reconoce el derecho de mineros artesanales o barequeros para ejercer esta actividad, previa inscripción en la alcaldía del municipio donde ejerce la labor

(Artículo 155 y 156 del Código de Minas)<sup>7</sup>. A pesar de que el título minero constituye el instrumento central a partir del cual se estructura jurídicamente el aprovechamiento de los recursos naturales, recientemente la Agencia Nacional de Minería reveló que de los 9.043 títulos mineros otorgados en 30 departamentos, el 93% presenta incumplimientos en las obligaciones económicas, técnicas, jurídicas o contractuales (*El Colombiano*, 2013a).

En consideración de la propiedad que tiene el Estado sobre el subsuelo y de los recursos naturales, la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía (Art. 332 y 360 de la Constitución Política). De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1530 de 2011, las regalías se causan en el momento en el que se extrae el recurso natural no renovable (en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina).

En virtud de lo ordenado por el art. 360 del Acto Legislativo 05 de 2011, la Ley 1530 de 2011 reguló la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías con la finalidad de lograr una mejor distribución de los recursos de regalías y un uso eficiente de ellos. Los principios que orientaron la reforma son los siguientes: 1) Ahorro para el futuro; 2) Equidad en la distribución de los recursos; 3) Competitividad regional y 4)

---

7 El artículo 155 del Código de minas establece: “El barequeo, como actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, será permitido, con las restricciones que se señalan en los artículos siguientes. Se entiende que esta actividad se contrae al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas. Igualmente, será permitida la recolección de piedras preciosas y semipreciosas por medios similares a los que se refiere el presente artículo”.

Buen Gobierno: uso eficiente y con probidad (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

De acuerdo con el artículo 361 de la Constitución Política, los ingresos del Sistema General de Regalías tienen como objetivo financiar los proyectos de desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; aliviar la carga pensional mediante un ahorro para su pasivo pensional; hacer inversiones físicas en educación, ciencia, tecnología e innovación; generar ahorro público; fiscalizar la exploración y explotación de yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y aumentar la competitividad general de la economía buscando con esto mejorar las condiciones sociales de la población.

Para cumplir con estos objetivos, el Acto Legislativo 05 de 2011 que creó el Sistema General de Regalías constituyó los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ahorro y Estabilización Regional, Desarrollo Regional, Compensación Regional y el Fondo para el Ahorro Pensional Territorial. Al Fondo de Ciencia y Tecnología se destina el 10%, al Fondo de Ahorro y Estabilización hasta un 30%, y un 10% para el Ahorro Pensional Territorial. Los recursos restantes se distribuyen en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas a los entes territoriales productores o por donde se transporten los minerales; y el 80% restante para los fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, en una participación del 60% y 40% respectivamente. Del total de ingresos se destina hasta el 1% del presupuesto<sup>8</sup> del Sistema

---

8 De acuerdo con el Parágrafo 1 del artículo 361 de la Constitución, el presupuesto del Sistema General de Regalías es bianual.

General de Regalías para el funcionamiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de Regalías (Art. 103 de la Ley 1530 de 2012).

En relación con la destinación, los recursos del Fondo de Ciencia, Innovación y Tecnología se destinan a proyectos que logren incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones (Art. 29 Ley 1530 de 2012). El Fondo de Desarrollo Regional, por su parte, busca mejorar la competitividad de la economía, promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales mediante proyectos de inversión de impacto regional. La distribución de estos recursos se hace de acuerdo con criterios poblacionales (60%) y de pobreza relativa (40%) según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. El Fondo de Compensación Regional tiene como objetivo financiar los proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país.

Considerando que uno de los fines más importantes de la reforma introducida por el Sistema General de Regalías es la repartición más equitativa de los ingresos por regalías, se aumentó el margen de participación en los ingresos por regalías a las entidades territoriales que no fueran productores, pero se mantuvo el derecho de los entes territoriales productores a percibir un porcentaje de los ingresos por asignaciones directas. En este sentido, de acuerdo con el artículo 361 de la Constitución, los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se realicen explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos o

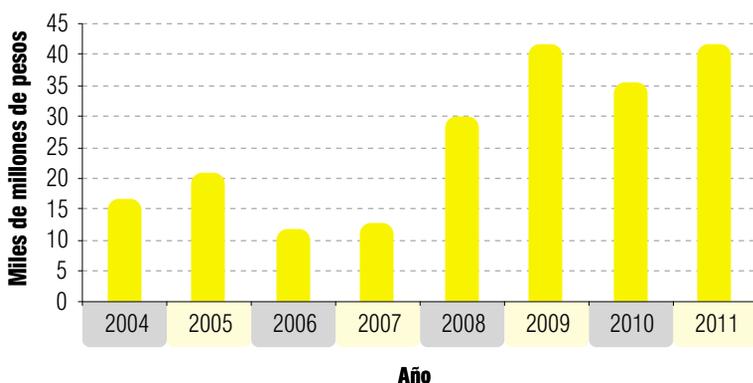
fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como ejecutar directamente estos recursos. Así entonces, según el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012, los recursos de las asignaciones directas deben destinarse a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales.

De acuerdo con el Gobierno Nacional, el año 2012 rompió récord en materia de recaudo de regalías mineras con un incremento del 26,5 respecto al 2011, y de un 65% respecto al 2010 (*El Colombiano*, 2013a). En total, en el 2012 se logró un recaudo por 2,04 billones de pesos. Resaltando la importancia de estos ingresos para el desarrollo y la economía del país, el presidente Santos sostuvo que “sin los 31,7 billones de pesos entre regalías, impuestos y dividendos, sería imposible construir un país justo, moderno y seguro”. De esos 31,7 billones de pesos, el 80% corresponden a inversión para la educación, el transporte y la salud y programas como Familias en Acción y Red Unidos (*El Colombiano*, 2013b).

En este sentido, es preciso señalar que por la destinación que tienen los recursos de regalías, estos buscan no solo una compensación económica por la extracción de recursos naturales no renovables, sino también la inversión en los asuntos más estratégicos de la construcción de Estado. Así pues, servicios públicos básicos como educación, salud e infraestructura son cubiertos en gran medida con estos recursos. Así mismo, es necesario resaltar que en un porcentaje importante, estos recursos están destinados a través de los fondos de Compensación y Desarrollo

Regional a saldar desigualdades sociales históricas en regiones que se han visto afectadas por el abandono estatal, la violencia y la corrupción local. Por lo tanto, la corrupción en el pago, recaudo e inversión de regalías afecta la construcción de Estado y no simplemente de compensaciones económicas por extracción de recursos naturales. Las ilustraciones 20 y 21 muestran la participación creciente en el reparto nacional de regalías, tanto a nivel agregado como en lo correspondiente a los municipios objeto de estudio.

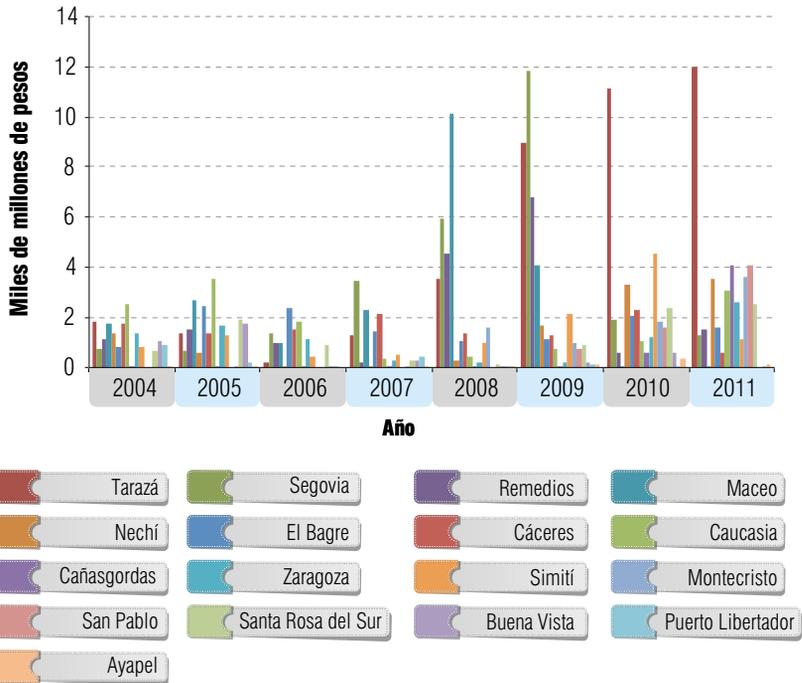
### Ilustración 20. Acumulado reparto municipal de regalías por minerales preciosos, 2004-2011



Fuente: elaboración propia de acuerdo con SIMCO (2013).

Tan importante es el impacto que se debería lograr con la inversión de regalías, como el fenómeno de evasión en su pago y de corrupción en la inversión de estos recursos. En el 2011, Analdex estimaba en 30.000 millones de pesos la evasión de regalías por exportación de oro. De acuerdo con el presidente del gremio de exportadores, Javier Díaz, estos reducen el monto de regalías a pagar, entre otras modalidades, reportando una pureza del oro inferior a la real.

**Ilustración 21. Reparto municipal de regalías por minerales preciosos, 2004-2011**



Fuente: elaboración propia con base en SIMCO (2013).

## Mecanismos de Seguimiento Vigilancia, Monitoreo y Control

Considerando la importancia que tienen las regalías para el desarrollo económico y social del país, y la influencia o impacto negativo que genera la informalidad para el efectivo recaudo de las regalías, se continuará con la descripción de los mecanismos de seguimiento, vigilancia, monitoreo y control, que fueron establecidos para el tema de regalías y de control a la explotación ilícita de minerales en el marco del Sistema General de Regalías.

Se identifican seis tipos de mecanismos: 1) Penal, hecho por la Fiscalía General de la Nación; 2) Fiscal, por parte de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales; 3) Disciplinario, ejercido por la Procuraduría General de la Nación y sus entes territoriales; 4) Administrativo, por parte del Departamento Nacional de Planeación; 5) Político, por parte del Congreso, las Asambleas departamentales y los Concejos Municipales; 6) Control ejercido por los ciudadanos.

### **Control Penal**

Con respecto a la explotación ilícita de yacimientos mineros y otros materiales, el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) establece en el artículo 338 que quien sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. En igual sentido, el Código de Minas (Ley 685 de 2001) entiende por explotación ilícita los trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad. De otro lado, entiende por aprovechamiento ilícito (Art 160) de recursos mineros, el beneficio, comercio o adquisición a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por título minero.

En materia coercitiva, es importante resaltar que la creciente preocupación por la diversidad de rentas criminales mediante

las cuales actores ilegales financian sus actividades ha hecho manifiesta una política del gobierno nacional por ampliar la lucha contra las rentas criminales más allá del narcotráfico y ha volcado su mirada a la explotación del oro y otros minerales como una de las fuentes económicas, no solo de actores armados, sino también de grupos de criminalidad organizada.

En este sentido, la Ley 1450 de 2011 por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” establece entre los artículos 106 y 112 medidas para el control de explotación ilícita de minerales; directrices que ordenan la expedición del Plan Nacional de Ordenamiento Minero y de estrategias para diferenciar la minería informal de la minería ilegal; medidas para el fortalecimiento del cumplimiento de las obligaciones de los titulares mineros; y en relación con el control de la comercialización de minerales.

Con fundamento en ello, y con la finalidad de implementar acuerdos internacionales, como lo es la decisión 774 de julio del 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2235 del 30 de octubre de 2012, que regula la destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizadas en la exploración o explotación de minerales ilegal. En el marco de los acuerdos internacionales, se justificó desde la finalidad de lograr una armonización gradual de políticas económicas y sociales de los Países Miembro para lograr coherencia en las legislaciones y las acciones para el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente. Este decreto permitía a la Policía destruir maquinaria pesada, y sus partes, encontrada en una explotación minera sin título minero o licencia ambiental. De otro lado, se consideró que la maquinaria pesada, como dragas, retroexcavadoras y buldóceres, que se usa sin el cumplimiento de los requisitos de ley, agrava el daño ambiental y fomenta la

economía ilícita por financiar actividades delincuenciales y terroristas, con el consecuente impacto negativo sobre la población y la comunidad en general. Con el fin de implementar estas medidas, se facultó a la Policía Nacional como autoridad competente para ejecutar la medida de destrucción. Como medida de oposición, el decreto prevé que si al momento de la destrucción el mero tenedor, poseedor o propietario de la maquinaria aporta información sobre la existencia del título minero y la licencia ambiental o equivalente, procederá la medida de suspensión. Como se verá con mayor detenimiento, este ha sido uno de los puntos más sensibles entre mineros y el gobierno nacional.

Otra de las medidas contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo es el control a la comercialización ilegal de minerales. Sin embargo, este es otro de los asuntos en los cuales el gobierno ha tenido dificultades para la aplicación y ha tenido que aplazar su implementación, entre otras razones relacionadas con las negociaciones de los mineros con el Gobierno Nacional durante el paro que terminó en agosto del 2013, la incapacidad o debilidad estatal para aplicarlo. El artículo 112 de la Ley 1450 de 2011 que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo establece que Ingeominas —hoy Servicio Geológico Colombiano— o quien haga sus veces<sup>9</sup>, deberá publicar una lista con los titulares mineros que se encuentran en etapa de explotación y que cuenten con las autorizaciones o licencias ambientales requeridas. En esta lista

---

9 Como consecuencia de la creación de la Agencia Nacional de Minería, a través del Decreto 4134 de 2011, cuyo objeto es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros; lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y de Energía. De acuerdo con las anteriores funciones, le corresponde a dicha entidad publicar la lista de los titulares mineros.

debe incluirse la información de los agentes que se encuentran autorizados para comercializar minerales.

Este artículo estableció que a partir del 1 de enero del 2012, compradores y comercializadores de minerales solo podrían comprar productos a los explotadores y comercializadores mineros registrados en dichas listas. Como sanción, se estableció el decomiso del material no acreditado por parte de la autoridad competente y la imposición de una multa por parte de la autoridad minera de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 de la Ley 685 de 2001. En relación con los bienes decomisados, establece este artículo, deben ser enajenados por las autoridades que realicen el decomiso y el producido debe destinarse a programas de erradicación de explotación ilícita de minerales.

El 17 de diciembre del 2012 se promulgó el Decreto 2637 con el fin de reglamentar el artículo 12 de la Ley 1450 de 2011, mediante la cual se establecieron los siguientes requisitos para la inscripción en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, Rucom: 1) Nombre o razón social, según se trate de persona natural o jurídica; 2) Documento de identificación del inscrito, si es persona natural o jurídica; 3) Registro Único Tributario (RUT); d) Certificado de existencia y representación legal, cuando se trate de personas jurídicas, con una antigüedad en la fecha de expedición no mayor a treinta días; 4) Domicilio principal y dirección para notificaciones; 5) Balance General y Estatuto de Resultados debidamente certificados y dictaminados, junto con sus notas, con corte a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior; 6) Declaración de Renta correspondiente al período gravable del año inmediatamente anterior a la fecha de inscripción; 7) Resolución expedida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando se trate de Sociedades

de Comercialización Internacional que las autoriza a realizar esta actividad; 8) No tener deudas exigibles con la DIAN, conforme con el estado de cuenta que expida esta entidad.

Este decreto estableció que las personas naturales o jurídicas que realizan de forma regular la actividad de comprar y vender minerales para transformarlos, beneficiarlos, distribuirlos, intermediarlos, explotarlos o consumirlos, tendrían tres meses para inscribirse en el Registro Único de Comercializadores de Minerales, Rucom, en la Agencia Nacional de Minería.

Así mismo, estableció que cuando el comercializador de minerales autorizado obtenga, transporte, distribuya, intermedie o comercialice minerales que provengan de (i) barequeros inscritos en los registros municipales en los términos del Código Minero; (ii) solicitantes de los programas de legalización en trámite y (iii) beneficiarios de Áreas de Reserva Especial, mientras estén pendientes de suscripción los contratos especiales de concesión, deberá contar con la constancia expedida por la respectiva alcaldía para las labores de barequeo y con constancia expedida por la Autoridad Minera para legalizadores y beneficiarios de las Áreas de Reserva Especial.

Antes de cumplirse el plazo establecido por este decreto, la Agencia Nacional de Minería resaltó ante el Ministerio de Minas y Energía que para poner en funcionamiento el Registro era necesario implementar una herramienta que integrara los registros de los títulos mineros con las autorizaciones o licencias ambientales exigidas, así como una estructura administrativa para la recepción de documentos de las personas naturales o jurídicas que deban inscribirse. Ante la imposibilidad de poner en funcionamiento el Rucom, se hizo necesario modificar el Decreto 2637 de 2012.

Así entonces, el 12 de abril del 2013 se adoptó el Decreto 705 mediante el cual se prorrogó el plazo por nueve meses, que se cumple el 12 de enero del 2014. Adicionalmente, se consideró necesario aclarar quiénes se entienden por comercializadores de minerales, señalando que no se entienden por tales, y que por tanto, no tienen la obligación de inscribirse en el Rucom, quienes comercializan los productos ya elaborados para joyería y los consumidores ocasionales de minerales, es decir, aquellas personas jurídicas o naturales que adquieren minerales de manera no regular en el tiempo, los cuales no hacen parte de su proceso o actividad económica y solamente son usados en el desarrollo de una actividad puntual o concreta.

La falta de claridad para identificar —y diferenciar— informales e ilegales y los vacíos jurídicos ha llevado al Gobierno Nacional a volcarse hacia las acciones penales. Estas decisiones han aumentado las oportunidades para el intercambio de mercancías políticas y han sido recibidas con recelo y desconfianza por los mineros.

## **Control Fiscal**

De acuerdo con el artículo 267 constitucional, el control fiscal es una función pública que es ejercida por la Contraloría General de la República, la cual se encarga de vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación. Este control se ejerce de forma posterior y selectiva. Puede autorizarse, como lo establece el artículo 13 de la Ley 1530 de 2012 que reglamenta el Sistema General de Regalías, que la vigilancia se realice por parte de empresas privadas. Esta vigilancia incluye el control financiero, de gestión y de resultados en términos de eficiencia, economía,

equidad y valoración de costos ambientales. En casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría puede ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

Según el artículo 1 de la Ley 610 de 2000 que reglamenta la responsabilidad fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal es el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal (Art. 3) o con ocasión de esta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado (Art. 6).

La responsabilidad fiscal se configura con la existencia de:

1. Una conducta dolosa o culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal.
2. Un daño patrimonial al Estado.
3. Un nexo causal entre los dos elementos anteriores.

La responsabilidad fiscal tiene por objeto el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa de quienes realizan gestión fiscal, y se hace mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal (Art. 4).

En el Sistema General de Regalías, el artículo 152 de la Ley 1530 de 2012 establece que la Contraloría General de la República ejerce la vigilancia y el control fiscal sobre los recursos de él.

La Contraloría General de la República observó que el año 2012 fue un periodo *sui generis* en materia de control fiscal a

los recursos de regalías pues coexistieron los dos sistemas de inversión de recursos, esto es, el sistema anterior regulado por la Ley 141 de 1991 y el actual Sistema General de Regalías creado por el Acto Legislativo 05 de 2011. Por lo anterior, la Contraloría General de la República utilizó diferentes herramientas para ejercer el control fiscal.

Para el sistema anterior (Ley 141 de 1991): Actuaciones Planificadas y No Planificadas (Auditorías, Actuaciones Especiales y Denuncias). Durante el 2012, la Contraloría reportó 738 hallazgos fiscales por un valor de 464.535 millones de pesos con recursos de regalías en las regiones Caribe, Eje Cafetero, Centro Oriente, Pacífico, Llano, Centro Sur y Proyectos del Fondo Nacional de Regalías en liquidación.

Para el Sistema General de Regalías actual se utiliza el Sistema de Vigilancia en Tiempo Real, el cual se implementa desde agosto del 2012.

- *Flujo de recursos*: la generación, el recaudo, la distribución, el giro y la inversión.
- *Concentración contractual*: hace seguimiento a cuáles son los contratistas elegidos en los procesos de adjudicación de contratos de obra, bienes o servicios. En el sistema anterior se evidenció concentración de proyectos en un mismo grupo de contratistas, situación que incluso generó actuaciones fiscales específicas.
- *Inversión de regalías*: que las obras aprobadas y ejecutadas cumplan su función social, el cronograma de inversión, la ejecución presupuestal y la ejecución de obra.

## Control Disciplinario

La Procuraduría General de la Nación es la entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales.

De acuerdo con el artículo 277 de la Constitución Política de 1991, tiene las siguientes funciones (ver ilustración 22):

### Ilustración 22. Funciones de la Procuraduría General de la Nación

FUNCIÓN PREVENTIVA	FUNCIÓN DE INTERVENCIÓN	FUNCIÓN DISCIPLINARIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>· Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría, que está empeñada en “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía.</li> <li>· Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones que manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; 2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo; 3. Defender los intereses de la sociedad; 4. Defender los

intereses colectivos, en especial el ambiente; 5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas; 6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley; 7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales; 8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso; 9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria; y las demás que determine la ley.

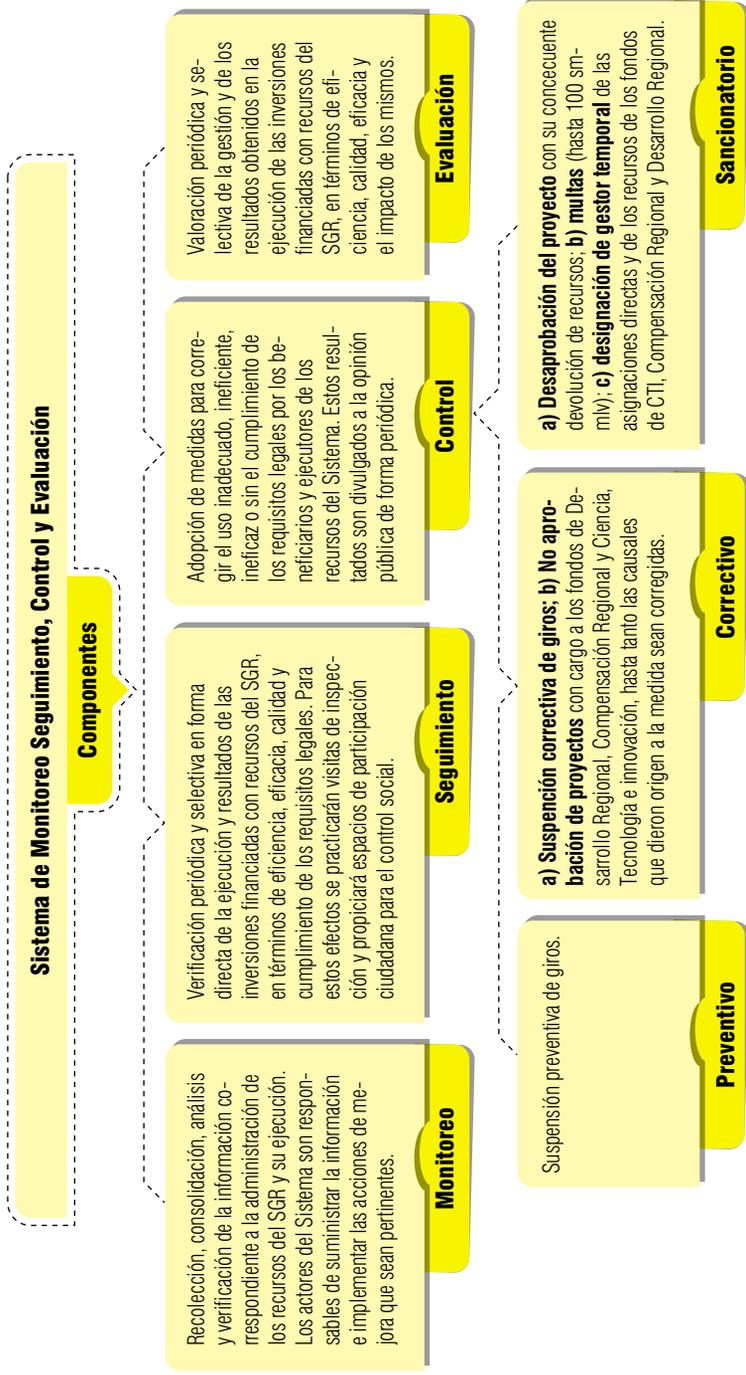
### **Control Administrativo**

El Acto Legislativo 05 de 2011 creó el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Regalías, administrado por el Departamento Nacional de Planeación, con la finalidad de velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR, y así fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno (Art. 2).

Este sistema es definido por la Ley 1530 de 2012 como el conjunto de actores, normas, procedimientos y actividades que tienen como finalidad velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del SGR (art 99).

Este control se desarrolla de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario; y de investigación, acusación y juzgamiento de carácter penal (ver ilustración 23).

## Ilustración 23. Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación y Evaluación del Departamento Nacional de Planeación



Fuente: elaboración propia.

Las causales para adelantar el procedimiento preventivo son dos: a) No enviar ni registrar información o hacerlo de manera incompleta, errónea o inconsistente, en los términos y plazos establecidos por el DNP; o b) No ejecutar las acciones de mejora derivadas del ejercicio de la función de monitoreo, seguimiento y evaluación. Ejecutar acciones que representen inminente peligro de uso inadecuado, ineficaz, ineficiente o con el incumplimiento de requisitos legales en el uso de los recursos de regalías.

En el caso del procedimiento correctivo y sancionatorio<sup>10</sup>, las causales son las siguientes:

- Incumplir las normas sobre la utilización y ejecución de los recursos del SGR previstas en la Ley 1530 de 2012.
- Ejecutar los recursos del SGR en proyectos que no hayan sido aprobados por los OCAD.
- Ejecutar los recursos del SGR en gastos de funcionamiento o en gastos de inversiones sin competencia legal, o que configuren auxilios o donaciones de conformidad con el artículo 355 de la Constitución Política.
- Incumplir por causas no justificadas las metas del proyecto aprobado por el OCAD.
- Realizar con recursos del SGR inversiones financieras no permitidas o abstenerse de realizar las ordenadas legalmente.
- Renuencia de las entidades beneficiadas o ejecutoras a adoptar las acciones de mejora formuladas dentro del componente de monitoreo, seguimiento y evaluación, a pesar de haber sido objeto de suspensión de giros como medida preventiva.

---

10 Este procedimiento administrativo se rige por el Código de Procedimiento Administrativo y por el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible.

## Control Político

La función de control político en cabeza del Congreso tiene una naturaleza constitucional. El artículo 114 de la Carta establece que corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración (...). Esta función es fundamental pues desarrolla la participación democrática al ser el centro de deliberación por excelencia donde participan los representantes del pueblo.

A pesar de que las Asambleas y los Concejos sean entidades administrativas, y que por tanto el control que ejercen es administrativo, la Corte Constitucional ha reconocido que hay similitudes en las labores que desarrollan, es decir “(..) las asambleas y los concejos, a pesar de ser corporaciones administrativas, ejercen un control político sobre la administración local” (Corte Constitucional, Auto 080 de 1998, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz).

## Control Ciudadano

El Control ciudadano también tiene fundamento en la Constitución Política de 1991. El artículo 40 establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. En consecuencia, el artículo 270 estableció que la ley organizaría las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Una de estas manifestaciones de control ciudadano son las veedurías ciudadanas —Ley 850 de 2003—. Son un mecanismo democrático de representación de los ciudadanos o de las organi-

zaciones comunitarias, que permite vigilar la gestión pública de autoridades y entidades estatales o privadas, o de organizaciones no gubernamentales, en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que total o parcialmente se empleen los recursos públicos.

Cumplen dos finalidades:

- a) Vigilar la gestión pública y recaudar indicios y pruebas de corrupción o ineficacia en aquellas entidades que manejan recursos públicos.
- b) Fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, la gestión de asuntos que los afectan y el seguimiento y control de proyectos de inversión, y de otro lado, cuidar los intereses de las comunidades beneficiarias de la acción pública.

De acuerdo con el artículo 16, las veedurías ciudadanas pueden elevar ante las autoridades competentes derechos de petición y ejercer ante los jueces de la República todas las acciones que siendo pertinentes consagran la Constitución y la ley. Así mismo, pueden: a) Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley; b) Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos y omisiones de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y en general en el ejercicio de funciones administrativas o en la prestación de servicios públicos; c) Utilizar los demás recursos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para tal efecto; d) Solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.

La Ley 1530 de 2012 que reglamentó el Sistema General de Regalías también consagró herramientas para la participación y el control ciudadano. Los Comités Consultivos fueron creados con el fin de analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD. Estos se apoyarán, entre otros, en las Comisiones Regionales de Competitividad como comités de carácter consultivo, cuyas recomendaciones servirán de soporte para la toma de decisiones. En todo caso, las recomendaciones no son vinculantes.

Los OCAD deben conformar comités consultivos, los cuales serán consultados obligatoriamente sin que su concepto sea vinculante. Los miembros pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad.

Así mismo, la ley ordenó a las entidades territoriales la promoción de la participación ciudadana para el control social en la formulación, priorización, ejecución y evaluación de los proyectos de inversión financiados con los recursos del sistema general de regalías (Artículo 58 de la Ley 1530 de 2012).

Con el fin de garantizar un control efectivo para lograr con ello mayor publicidad y transparencia en el Sistema General de Regalías, la ley también reconoció que debe garantizarse el

acceso a la información del SGR para así fortalecer la lucha contra la corrupción, contribuyendo de esta forma al proceso de generación de opinión pública y control social.

### **Reglas informales**

El Estado tiene la obligación constitucional de garantizar la seguridad a quienes habitan en el territorio. Los sectores donde se realiza la minería aurífera son zonas de críticas condiciones de orden público. A pesar de que ahora el Estado logre incluso hacer presencia con la fuerza pública en el territorio, tanto con fuerzas militares como policivas, el ejercicio de la actividad extractiva se encuentra directamente afectado por dinámicas del conflicto armado y de criminalidad organizada que van desde prácticas extorsivas hasta el control de dinámicas sociales, políticas y económicas.

Algunos de los entrevistados cuestionaban la criminalización y estigmatización de la actividad minera aurífera, en el sentido de rechazar las expresiones que señalan que el oro de Colombia es un oro con sangre y que la vinculación de los actores armados con la actividad aurífera como una de sus rentas económicas ha marcado de violencia la actividad extractiva. Así, los mineros se quejan: “Todo el mundo sabe que debe pagarle a estos actores, es una especie de impuesto que ellos tienen. Si no se paga, no pasa nada, simplemente no puede entrar a trabajar, punto” (funcionario entrevistado, Puerto Libertador).

De otro lado, algunos mineros entienden que en algunas zonas la amenaza no viene únicamente por parte de los actores ilegales. En este sentido, algunos mineros perciben que los pequeños mineros han sido estigmatizados debido a una criminalización del

oro por parte del Gobierno Nacional. Sostienen: “Ahora, todos los mineros somos de las Bacrim o somos guerrilleros. Por eso en el paro los capturados fueron mostrados como delincuentes y como acciones exitosas del Estado. En este sentido, el *boom* de la minería ha traído sangre; ejercer un liderazgo en la lucha contra los dueños del mundo, las grandes multinacionales y las políticas de criminalización del Estado, trae amenazas de muerte”.

Estos actores no solo se lucran en la actividad minera mediante el cobro de extorsiones, también participan directamente de la actividad minera, son propietarios, también son propietarios de maquinaria, y esto les sirve como mecanismo para lavar dinero producido por otras rentas como el narcotráfico. Se dice incluso que en Córdoba estos actores traen personas de otros departamentos para operar la maquinaria, y se aseguran de no tener resistencias otorgándoles el beneficio a las comunidades locales de ejercer el barequeo en los lugares donde ellos ejercen control. De esta forma, no solo se aseguran otro ingreso económico con la extorsión a los barequeros, sino fidelidades con las personas de las comunidades locales.

De acuerdo con la normatividad vigente, la declaración de la producción de oro debe hacerse en el municipio donde se hizo la extracción. Considerando la importancia que tiene desde el punto de vista normativo —el fin de la compensación económica al Estado que representa la regalía por la explotación de recursos naturales— y teniendo en cuenta además que este es uno de los puntos más proclives a generar conductas corruptas, el legislador consideró que debía atribuir consecuencias penales a quienes como servidores públicos y particulares participaran en la declaración irregular de las regalías. En este sentido, de

acuerdo con el artículo 403 del Código Penal, el servidor público que destine recursos del tesoro para estimular o beneficiar directamente o por interpuesta persona a los explotadores y comerciantes de metales preciosos, con el objeto de que declaren sobre el origen o procedencia del mineral precioso, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a noventa (90) meses, en multa de ciento treinta y tres punto treinta y tres (133.33) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses. En la misma pena incurrirá el que reciba con el mismo propósito los recursos del tesoro, o quien declare producción de metales preciosos a favor de municipios distintos al productor.

El Sistema General de Regalías buscó con una repartición más amplia de los recursos de regalías —donde no se vieran beneficiados únicamente los municipios productores, sino también aquellos donde no hay actividades o potencial minero— disminuir adicionalmente las prácticas corruptas de declaración de regalías en municipios diferentes a los municipios donde fue producido. Sin embargo, dentro de los mecanismos para la asignación de regalías se determinó un mínimo de producción que debe alcanzarse para que los recursos declarados en ese municipio sean destinados vía asignaciones directas; en caso de no llegar a ese tope, esos recursos se asignan al fondo regional. Esto puede generar un incentivo para que alcaldes de municipios donde no hay producción o hay una producción menor que no alcanza estos topes continúen con las prácticas corruptas para lograr que mineros declaren la extracción del oro en ese municipio o lo hagan actores interesados en lavar dinero u oro traído de contrabando. En este sentido, uno de los entrevistados resaltó:

Traen oro de Panamá como producto del pago por narcotráfico; lo que hacen es declararlo como producido en Chocó, u otros departamentos, pagan regalías, se lo hacen saber al alcalde y con ello además se lo ganan, por lo menos en el sistema anterior. Así, terminan metiendo el oro en la formalidad, lavan el dinero, y posiblemente debido a que lo declararon como procedente de un municipio o mina que jamás habría podido producir tanto oro, pero que ahora lo declara y se beneficia también por esa vía, pueden lograr un beneficio adicional con las autoridades locales.

Algunos entrevistados perciben que esta práctica disminuyó con la implementación del Sistema General de Regalías, sin embargo, es necesario recordar que el sistema tiene apenas dos años de implementación, y es muy probable que las prácticas ilegales se acomoden al marco normativo y sofisticuen su técnica. De acuerdo con un entrevistado, “Antes era de frente, mucho más fácil porque los alcaldes tenían más control de los recursos que le llegaban por regalías, se declaraban mil y se robaban 980. Ahora se puede pero es menor, porque hay más requisitos y control. Entonces, aunque se puede, hay que hacer más vueltas. Así era más atractivo antes, tanto para particulares como para funcionarios del Estado negociar la declaración del oro”. Y afirma un funcionario del Sur de Bolívar: “Así estaban trabajando antes: ‘Bueno, señor alcalde, yo estoy extrayendo oro de tal municipio, pero ese alcalde no me da las garantías. Pero si usted me acepta el compromiso yo lo hago con usted, entonces yo le declaro a usted semanal o mensual, pero el 40% tiene que devolverlo”.

En relación con la contratación, el Sistema General de Regalías creó unas estructuras como los órganos colegiados de administración y decisión, como una figura de buen gobierno que, a través de la vinculación y participación de actores de los tres

niveles territoriales, contribuyen a la creación de escenarios de transparencia para la inversión de recursos. Así mismo, se reforzó administrativamente la Dirección Nacional de Planeación para que sirviera como apoyo y control técnico de la viabilidad de proyectos. Al respecto, es importante señalar que una percepción común en los entrevistados que estos controles y estructuras han servido para disminuir las prácticas de corrupción debido a que reducen el margen de discrecionalidad respecto a la destinación de los recursos. El Sistema General de Regalías aún es vulnerable a prácticas corruptas en lo relacionado con la contratación debido principalmente a dos factores: de un lado, a pesar de que en estos OCAD se decida sobre proyectos —y en este sentido se haga un control por lo menos en relación con la finalidad de la inversión de esos recursos, los montos y las especificaciones técnicas—, finalmente quien contrata es el ente territorial y lo hace en el marco jurídico de contratación. Es decir, la contratación de esos recursos continuará con los problemas generales de corrupción que padece la contratación pública en Colombia, como son los pliegos a la medida y el favorecimiento a ciertos contratistas.

De otro lado, algunos entrevistados perciben que estas estructuras lo que hacen es concentrar el poder de decisión en algunos actores. Unos entrevistados consideran que el alcalde sigue siendo en algunos municipios quien protagoniza la decisión de la inversión de los recursos. Otros, resaltan la importancia que los gobernadores han ganado en el marco del nuevo Sistema General de Regalías; son los únicos actores que tienen participación en todos los OCAD de los diferentes fondos que se crearon, pues pueden participar tanto en los municipales, los departamentales, como en los regionales de compensación y de competitividad regional, como en el nacional de ciencia, innovación y tecnología. En particular, se señala que en algunos casos, los departamentos han buscado

manejar los recursos de asignaciones directas de los municipios en su jurisdicción. Así pues, “El gobernador dice a los municipios que ellos le ayudan a invertir esos recursos, se aprovechan de que ahora todo es por proyecto y los municipios aún estamos perdidos y no sabemos cómo competir por esos recursos”. Otros consideran que el poder se ha centralizado en el nivel nacional y que “todo alcalde debe cuadrarse con padrinos en el Congreso de la República, ahí no sirven gobernadores, son los congresistas quienes con los ministros cuadran la asignación de recursos”.

Como se evidenció en la primera sección, el Sistema General de Regalías vigente buscó reforzar los mecanismos de control y la capacidad del Estado para responder efectivamente a los desafíos de transparencia en el manejo de los recursos de regalías.

Respecto a la percepción que tienen los entrevistados de los controles actuales, es importante resaltar la problemática que existe en lo relacionado con la distinción práctica entre minería informal y minería ilegal, así como las discrepancias entre el gobierno nacional y los mineros frente a las políticas de formalización. Por ejemplo, el decreto que autoriza la destrucción de maquinaria pesada por parte de la policía y que faculta a los alcaldes para decomisar y destruir el mineral que no certifique su procedencia y legalidad. En este sentido, a pesar de que el Estado se ha volcado a prácticas policivas, la consecuencia ha sido la creación de espacios de corrupción más grandes en lo local, pues de acuerdo con algunos entrevistados, el Estado, a través de policía y ejército, y el alcalde se convierten en unos agentes más de extorsión, pues tienen en su poder la facultad de decidir cuándo aplican la normatividad y cuándo no. Por ello, un minero resaltaba: “El único incentivo que yo encuentro que existe para formalizar la actividad minera es para librar a los mineros del cobro de la vacuna verde, de las vacunas de los

actores ilegales. Mientras haya violencia no nos libraremos. Pero si uno tiene los papeles en regla, espera uno que sea más difícil que el Estado siga cobrando para dejar trabajar a los mineros”. Al respecto, es importante recordar que estos decretos, en el marco de la comercialización ilegal de minería, autorizan a los alcaldes para que una vez decomisado el material, lo enajenen, y les ordena que lo producido lo inviertan en programas de erradicación de la minería ilegal. En este sentido pareciera que la misma norma genera un espacio que aumenta el poder discrecional de la autoridad local; no parece haber más controles que la buena voluntad del alcalde de decomisar y destinar a programas locales de erradicación de minería ilegal.

Finalmente, y en relación con el control coercitivo, es importante también señalar que fue una percepción común de los entrevistados señalar la ineficacia de la normatividad penal en cuanto al control que debería, de acuerdo con el marco jurídico vigente, ejercer la Fiscalía. En palabras de algunos mineros: “Si el ejercicio de la minería fuera de verdad ilegal, aun si el gobierno nacional tuviera clara la distinción entre criminales y mineros, habría algún condenado por este delito, pero nadie conoce el primer caso contra mineros por ser ilegales”. Es preciso en este punto también tener en cuenta que para aquellos mineros que iniciaron procesos de formalización como se señaló en el marco jurídico, las políticas de formalización ordenaron la suspensión de la acción penal.

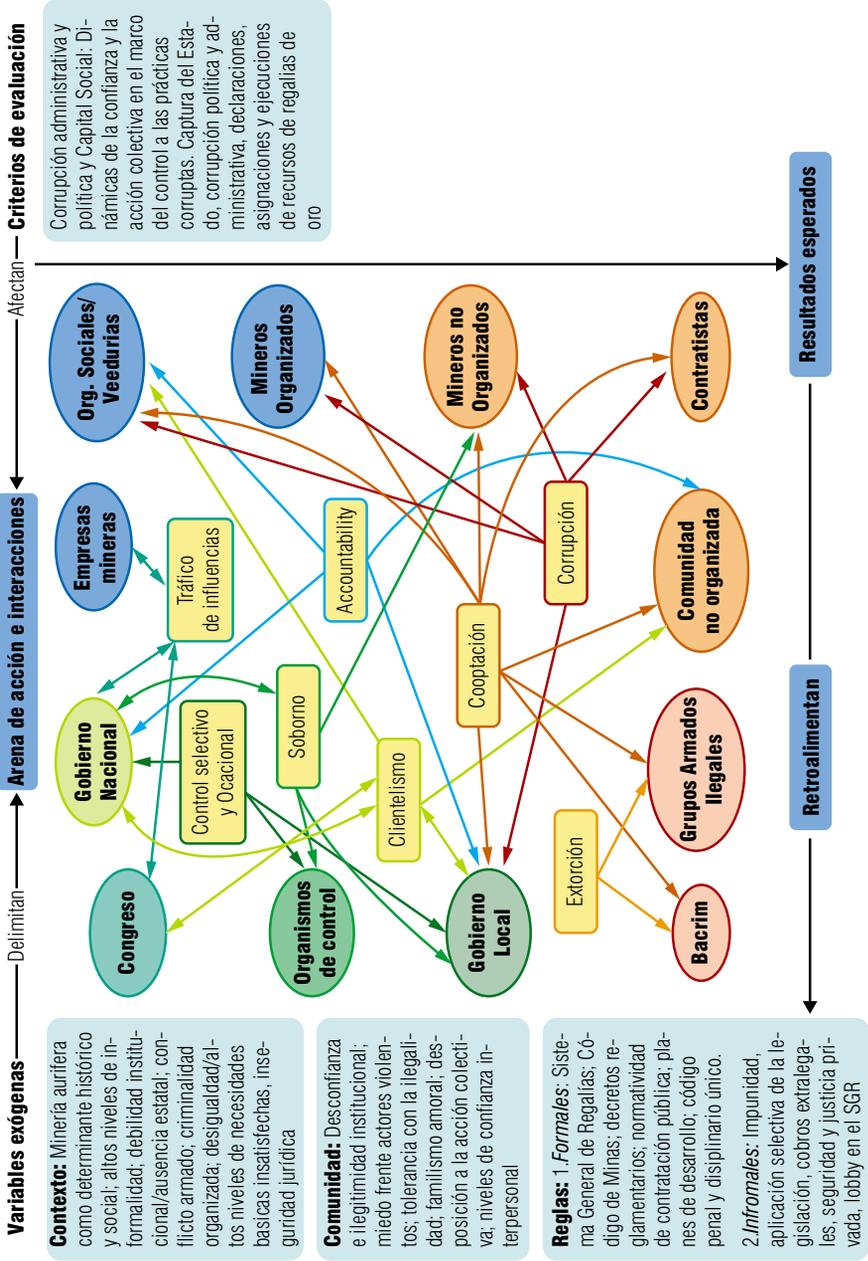
En relación con el control por parte del disciplinario y fiscal ejercido por la Contraloría y la Procuraduría, tanto las entrevistas con actores sociales, institucionales y académicos, como la estructura normativa del Sistema General de Regalías evidencian que a pesar de que en el marco del sistema general de regalías se reforzó administrativa y presupuestalmente estas instituciones públicas, el control fiscal y disciplinario parece haberse concen-

trado en el nivel central, tanto con la priorización del control preferente ejercido desde la Contraloría y el sistema de vigilancia en tiempo real, como con la constitución de una unidad preventiva en materia de regalías en asuntos minero-energéticos de la Procuraduría. En este sentido, es un sentir común que desde el nivel local no alcanza a percibirse la actuación del nivel nacional. Las instancias de control han centralizado su función y las capacidades de los entes descentralizados de control son muy limitadas, quedando así un espacio amplio para actuar sin temor al control eficiente en términos fiscales ni disciplinarios. Como consecuencia de ello, algunos entrevistados señalan que hay impunidad por falta de intervención, pero también corrupción: “Los entes de control local se convierten en instituciones que hacen visitas ocasionales a los alcaldes y gobernadores, donde se hace un control minucioso, pero tan aislado y lejano a un control real que entre ellos mismos se negocia su silencio. Cuando aparecen, porque sí aparecen, no es difícil cuadrarlos”.

## **Arena de acción**

La arena de acción es un espacio conceptual en el que los actores se informan, consideran cursos alternativos de acción, toman decisiones, emprenden acciones y experimentan las consecuencias de esas acciones (Ostrom & Polski, 1999, pág. 20). Es el lugar en donde afectan las variables exógenas y tiene dos aspectos: la situación de acción y los actores. De esta forma, se puede entender la arena de acción como “mercados específicos, relaciones de poder, escenarios políticos, ambientes de sociabilidad, así como a las diferentes formas de intermediación que existen en el intercambio humano” (Eslava, 2011, p. 58) (Eslava, 2011, p. 58). La parte central de la ilustración 24 sintetiza la descripción de la arena de acción con sus respectivos participantes.

# Ilustración 24. Análisis IAD de la minería del oro



## Situación de acción

La situación de acción es el espacio social específico en el que interactúan participantes con diferentes preferencias y que resulta de interés para la aplicación del IAD.

Como se argumentó en el capítulo segundo del libro, se entiende “mercancía política” en los términos del sociólogo brasileño Michel Misse. Esto es, como la variedad de canjes y negociaciones ilícitas asociadas a representaciones sociales como la corrupción, el clientelismo, la extorsión, el tráfico de influencias, el fraude económico, entre otras. Estos fenómenos constituyen procesos sociales y económicos de “mercado ilegal”.

Mercancía Política se puede entender entonces como los servicios que grupos ilegales y agentes públicos ofrecen en el mercado criminal en relaciones de intercambio libres o forzadas. El intercambio implica la transformación de recursos políticos en recursos con valor económico en una lógica monetaria. En efecto, constituyen el resultado de la apropiación de recursos públicos monopolizados por el Estado para el beneficio privado del oferente (Giraldo J. (., 2011, p. 20).

Al respecto, también se ha sostenido que ese mercado ilegal se nutre de suponer que “La distinción entre la moral pública y la moral privada no siempre está clara para los actores y varía de acuerdo con los intereses en juego, basado en el *ethos* democrático moderno en un extremo y el *ethos* egoísta individualista en el otro” (Misse, 2013, pág. 22). En este sentido, el autor introduce una escala general de la gradación de gravedad moral y obligatoriedad práctica de las mercancías políticas (ver tabla 7).

**Tabla 7. Gradación de gravedad moral y obligatoriedad de las mercancías políticas**

<b>←Menos grave - canje menos obligatorio→</b>	<b>←Más grave - canje más obligatorio→</b>
Clientelismo	Tráfico de influencias
Acuerdo ilícito	Corrupción
Extorsión	

Fuente: elaboración libre con base en Misse (2013).

La mayoría de las interacciones que se presentan en la Arena de Acción bajo estudio se pueden explicar desde el concepto de mercancías políticas, puesto que el clientelismo, el tráfico de influencias, la corrupción y la extorsión son todas expresiones de un mercado ilegal, que se encuentra a su vez influenciado por los grados en los que se presenten la criminalización, la reacción social moral efectiva, la eficiencia de la neutralización moral individual, el monopolio de la mercancía y el carácter más o menos obligatorio en el que se presenta la transacción.

De esta forma, mercancías políticas son los intercambios que combinan dimensiones políticas y económicas, de tal forma que un recurso o un costo político sean transformados en valor económico. El precio que adquieren estas mercancías (que pueden ser bienes o servicios) de este mercado cobra autonomía de una negociación política, un mercado determinado por las relaciones de *regateo*, que pasa a depender no solo de las leyes de mercado comunes, sino también de las estrategias de poder, el potencial recurso de violencia y del equilibrio de fuerzas entre los actores involucrados en el intercambio (Misse, 2009, págs. 116-117).

## Actores

Respecto de los actores, el análisis debe centrarse sobre todo en sus procesos de toma de decisión. Para esto, Ostrom propone tener en cuenta los recursos, las valoraciones o preferencias, el

procesamiento de información y los procesos de selección en que se comprometen. Los recursos se refieren a la influencia que en ocasiones tiene el acceso a capital, trabajo, conocimiento, tecnología, tiempo e influencia social sobre la toma de decisiones. Las valoraciones o preferencias se refieren a lo que cada actor desea conseguir en una situación específica. El procesamiento de información da cuenta de la calidad y cantidad de información sobre la situación a la que tiene acceso un participante. De igual forma, los procesos de selección utilizados por los actores para tomar sus decisiones y emprender acciones, determinados por factores como las diferencias en información, valores y recursos.

Los actores pueden ser corporativos o individuales, están caracterizados por un conjunto de variables como los recursos de los que disponen, las valoraciones que hacen, la información que usan y el proceso de decisión que adoptan (Eslava, 2011, p. 57).

### **Interacciones**

Los patrones de interacción fluyen lógicamente desde los comportamientos de los actores en la arena de acción; estos se encuentran determinados por el contexto normativo y según los atributos de comunidad que afectan la arena de acción. El proceso de predicción de patrones de interacción puede llevar a descartarlos durante la validación del ejercicio, pero también puede dar luces sobre patrones que en realidad se estén presentando.

### **Cooptación:**

Retomando los criterios conceptuales utilizados en el segundo capítulo, para efectos de esta investigación se entiende la

cooptación como “una forma de apropiarse indebidamente de la discrecionalidad del Estado y las autoridades, de las competencias de la sociedad civil, incluso de la libre empresa” (Instituto de Estudios del Ministerio Público -IEMP & Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2012, pág. 7). De esta forma, la cooptación implica

(...) una forma de corrupción en donde se ejerce un sometimiento sistemático e indebido de la voluntad de un actor, sea éste persona, grupo o red sobre otro, sometiendo su autonomía y discrecionalidad. Esta práctica puede ser realizada por el Estado sobre la comunidad, por un partido político sobre la Administración Pública, por un grupo al margen de la ley sobre la justicia, por parte del poder judicial sobre el ejecutivo, una empresa multinacional sobre el Estado, un partido o grupo político sobre el Estado, revelando que no se ciñe exclusivamente a lo estatal sino que también se extiende a la esfera privada. (Instituto de Estudios del Ministerio Público -IEMP & Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2012, pág. 7).

Como se ha venido argumentando, en relación con la minería aurífera, los actores ilegales tradicionales, guerrilla, paramilitares y más recientemente las bandas criminales, han cooptado la actividad minera para hacer de ella una fuente de financiación. El nivel de influencia de los actores ilegales, sin embargo, no se limita al aprovechamiento, ilegal y sistemático de las rentas mineras, sino también, y como ha sido ampliamente discutido, de muchos municipios, departamentos y hasta instituciones públicas. A la pregunta “¿Hasta qué punto el gobierno municipal es dirigido por un grupo pequeño de personas poderosas?”, los participantes de los experimentos de los 5 municipios (Cañasgordas,

Puerto Libertador, San Pablo, Segovia y Tarazá) consideraron en un 75% que estaban completamente o con influencia, 31,8% y 43,2%, respectivamente, y un 21,9% consideró que tenían poca influencia. En Puerto Libertador, un 69,3% de los participantes consideró que el gobierno municipal estaba siendo dirigido por un grupo pequeño de personas poderosas; en San Pablo, el 65% percibe que tienen influencia, en Segovia un 53,1% y en Tarazá el 58,3%. En contraste, Cañasgordas es el municipio donde menos influencia se percibe, con un 40% de poca influencia (ver tabla 8).

**Tabla 8. ¿Hasta qué punto el gobierno municipal es dirigido por un grupo pequeño de personas poderosas?**

	<b>Cañas- gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Total</b>
Completamente	26,7%	69,3%	15,0%	21,9%	25,0%	31,8%
Tienen influencia	26,7%	19,3%	65,0%	53,1%	58,3%	43,2%
Poco	40,0%	11,5%	20,0%	18,8%	16,7%	21,9%
No responde	6,7%	0%	0%	6,3%	0%	3,0%

En relación con la minería aurífera, su actuar no se ha traducido en establecer barreras de entrada que impidan el ingreso al mercado generado por esta industria, sino, por el contrario, en permitir el ingreso a un costo comparativamente bajo en relación con la eventual rentabilidad, para luego obtener de quien ejerce la minería una renta por consentir la continuidad de su empresa.

La participación de los diferentes actores ilegales en la minería ha generado jefaturas de facto que distorsionan las políticas estatales en las regiones. Antes del proceso de desmo-

vilización, señaló uno de los entrevistados: “El Bloque Metro, entre el 2000 y el 2003, se llevaba toda la plata de regalías, incluso obtenían recursos del hospital. Hoy en día, el espectro de grupos al margen de la ley que ejercen control sobre la minería se ha extendido a grupos de desmovilizados y bandas criminales, quienes también pretenden obtener una renta de quienes participan de esta industria en sus zonas de influencia” (Investigador entrevistado).

Si bien el sistema actual de regalías ha permitido blindar de estos actores los recursos, existen municipios donde el orden público reviste tal complejidad que la influencia de los grupos al margen de la ley ha impedido aislarlos completamente, por lo cual si bien no reciben los recursos directamente como ocurría en el pasado, sí lo hacen a través de la contratación estatal y la presión a los contratistas o gobernantes.

No es que los actores exijan el giro de regalías. Funciona de diversas maneras: ya sea que el grupo armado le exija al alcalde a quién le va a dar el contrato y ese le da una parte al grupo ilegal que actuó como un intermediario. O porque directamente el alcalde es del grupo armado ilegal y ese porcentaje que se gana el alcalde lo divide con el grupo armado ilegal. El grupo armado le dice al alcalde que haga tal proyecto con tal comunidad, como si fuera un político cualquiera, y después como actor armado va y le dice a las comunidades que el que le consiguió el proyecto fue ese grupo armado. Permite entonces tener adhesiones, ganancias en términos de base social. Claro que se benefician. El ELN por ejemplo revivió gracias a la extracción petrolera en Arauca y en buena medida por eso y las extorsiones a las empresas, pero también a través de este clientelismo armado. (Investigador entrevistado).

La cooptación de la industria minera se ha visto acentuada en los últimos años con el surgimiento de alianzas o empresas entre actores ilegales, quienes se han repartido zonas, funciones e, incluso, tipos de explotación:

Hoy en día tenemos una minería artesanal que está presente en zonas de dominio de los Urabeños y las Farc. Las Farc están más arriba y los Urabeños más abajo y en algunas partes se reparten las tareas. Inclusive en algunas zonas, la colaboración entre ambos tiene su propio nombre, hablan de “la empresa”. ¿En qué zonas? Puerto Libertador, Monte Líbano y Ayapel. Estos son los municipios más afectados por el fenómeno. Hay muchas zonas donde se ha visto y se ha reportado presencia tanto de Farc como de Urabeños y el aumento de dragas y retroexcavadoras en la región. (Investigador entrevistado).

Al dividirse el mercado y las funciones, los grupos al margen de la ley han obtenido un control sobre la actividad, que supera el simple desvío de recursos o regalías, de suerte que luego de permitir el ingreso de un particular en la explotación del oro, la continuidad de la empresa depende de hipotecar su futuro al querer del grupo armado, lo que conlleva a una posterior sumisión del minero a favor del actor ilegal.

Lo peor es que eso pasa en un total silencio, el único que se atreve a hablar soy yo. Las realidades del resto de los municipios de Córdoba y del mismo Bogotá son la misma, esa es la situación. Nosotros no somos dueños de nada, no somos dueños de nada porque en cualquier momento lo hacen ir. Hay señores que llegan a hacer escritura: “Usted no tiene nada aquí, tiene que irse”, y a los dos o tres meses esa finca es de otra persona (...) [Frente

a] los actores armados no se confía porque se quiere, se confía porque se tiene que confiar. ¿Yo estoy de acuerdo con ellos?, no. Usted tiene que decir: “Bravo, qué bien”, pero tiene que decirlo, y si no lo dice, nadie va a la mina. (Investigador entrevistado).

Volviendo a Puerto Libertador, los entrevistados señalaron con preocupación cómo el acuerdo entre bandas criminales, Rastrojos y Paisas, facilitó el control por parte de actores ilegales de la explotación aurífera, no solo desde el cobro de extorsiones, sino desde la explotación directa, lo cual se evidencia, según los entrevistados con el aumento de retroexcavadoras en diferentes partes del sur de Córdoba.

## **Clientelismo**

Se puede entender el clientelismo como un intercambio extraoficial de favores, en el que un funcionario (esto es, una persona con un deber posicional público) regula la concesión de prestaciones, obtenidos y otorgados a través de su función pública o los contactos y favores asociados a ella, a cambio de apoyo por parte del receptor, sobre todo de carácter electoral (Kaufman, 1974, pág. 285). En efecto, un sistema clientelista supone la toma de decisiones privadas instrumentalizadas en el aparato público. Se puede entender como un arreglo informal que busca distribuir beneficios públicos con una lógica privada entre los *clientes*, implica la influencia de un *patrón* que cuenta con poder de decisión emanada de su posición pública o influencia política. Esta relación (patrón-cliente) se nutre de una profunda desigualdad de poder entre ambos actores. Sus intereses e instrumentos para preservarlos se pueden ver en la Tabla 9.

**Tabla 9. Actores, intereses e instrumentos en la red clientelar**

<b>Actor</b>	<b>Intereses</b>	<b>Instrumentos</b>
<b>Patrón</b>	Acumulación de poder político.	Prerogativas de distribución de beneficios públicos discrecionalmente.
<b>Mediador</b>	Adscripción ideológica o partidista o mantenimiento de prebenda.	Intermediación "física" entre patrón y clientela.
<b>Cliente</b>	Satisfacción de necesidad inmediata.	Voto o apoyo político.

Fuente: elaboración libre en base a Kaufman (1974) y Torsello (2012).

Una caracterización teórica de las relaciones entre patrón y cliente supone los siguientes elementos: (1) las relaciones son particularistas y difusas; (2) la interacción que sirve de fundamento a esa relación se caracteriza por un intercambio de recursos de diferente tipo, aunque en general, de carácter político o económico y promesas de reciprocidad; (3) los recursos se intercambian de manera conjunta, en forma de "paquetes" de bienes y servicios; (4) puesto que es una relación de largo plazo, suele sustentarse en fuertes lazos de reciprocidad y confianza estratégica y particular; (5) la relación se sustenta también en la creación de obligación impersonal, esto es, lealtad personal entre patrón y cliente; (6) la relación patrón-cliente suele ser informal e incluso oponerse a la ley formal; (7) en la mayoría de los casos las relaciones clientelares son voluntarias y pueden romperse por iniciativa no-coactiva de cualquiera de ambas partes; (8) la relación es de carácter vertical entre patrón y cliente, y solo horizontal entre clientes de un mismo patrón; (9) la relación de poder entre patrón y clientes es en esencia profundamente desigual (Espinal, 2005), (Moreno, 1995) y (Torsello, 2012).

El clientelismo está determinado porque el patrón cuente con el poder decisorio suficiente para negociar el intercambio de una mercancía política que es deseada por sus clientes, a cambio de su lealtad política. Supone el establecimiento de patrones de intercambio, compromiso y alineación política. La relación es de doble vía, los patrones ofrecen un servicio o bien que es deseado por los clientes, pero los clientes deben poder ofrecer a cambio una mercancía que resulte deseable para el patrón, como el apoyo político o económico.

Las entrevistas adelantadas en la investigación dieron cuenta de la existencia de redes clientelares a nivel local e incluso sugieren la existencia de relaciones con lógicas clientelistas a nivel nacional respecto a los recursos destinados a contratación (sean o no de regalías). En efecto, se ha sostenido que el clientelismo depende, entre otras cosas, de la posibilidad de un actor de intercambiar una mercancía política por lealtad o apoyo político. Según un Representante a la Cámara entrevistado en la ciudad de Bogotá, el nuevo sistema General de Regalías ha incrementado la influencia y el poder de decisión de los gobernadores en la destinación de los recursos adscritos a los fondos de inversión. En efecto, el nuevo sistema privilegia “proyectos de interés regional” en donde el poder de negociación de los gobernadores con los alcaldes resulta fundamental. Así, “Se ha identificado que los gobernadores tienen preponderancia, pues terminan negociando la priorización de sus proyectos contra las obligaciones o las inversiones de las gobernaciones” (Congresista, Bogotá). Precisamente, un funcionario de la alcaldía de un municipio de la región sostiene que el gobernador intentó manejar el diseño de los proyectos de inversión presentados por todos los municipios, aduciendo la capacidad técnica de la gobernación por sobre la de los gobiernos locales. Aunque los alcaldes se negaron en un

primer momento, temiendo problemas con el manejo de las inversiones para sus municipios, las dificultades para conseguir recursos directamente de los fondos los llevaron a utilizar la intermediación del gobernador (y en algunos casos, también de congresistas). El control del gobernador sobre los proyectos de inversión no solo busca traducirse en recolección de réditos políticos e intercambios clientelistas, sino que puede llevar a que se involucre en la misma contratación. Sostiene el funcionario: “Eso sí, los proyectos los maneja él [el gobernador], ¿ahí si uno qué va a contratar?, eso lo maneja él directamente”.

Ahora bien, en cuanto a las dificultades representadas por pliegos y condiciones de aprobación de proyectos, sostiene otro funcionario entrevistado: “Los proyectos tienen sus límites, qué población se va a beneficiar y luego dicen ‘se aprueba’ o ‘no se aprueba’. Ahí aparece el padrino político, ‘esa *platica* es porque soy amigo’. ¿El gobernador? Puede ser un padrino en escala media, pero en esto lo mejor es no relacionarse con los payasos sino con el dueño del circo”.

En efecto,

El Senador también ayuda, también lo palanquea a uno [...] Hace 20 días me dijo un Congresista: “Alcalde, deme una vía, porque eso lo manejan los Senadores” [...] es la vía que está ahí por 900 millones de pesos y la otra no ha podido salir de Bogotá [...] Uno tiene que estar en la gestión, para mover los proyectos, y le voy a decir la gran verdad que sucede: uno de radicar proyectos, puede radicar proyectos, pero si no hay la palanca política los proyectos se quedan ahí, uno hace el radicado y dársela a un Senador amigo para que él le ayude, de lo contrario el proyecto de puede hundir. (Funcionario entrevistado).

Estas “gestiones” suponen para los gobernantes locales una larga peregrinación a Bogotá, en donde visitan funcionarios, y ante las negativas y dilaciones a los recursos, activan sus lealtades políticas regionales con sus patrones en el Congreso o en altos cargos públicos. De esta forma, de acuerdo con el funcionario entrevistado:

Lo que es por Inviás y lo que es por departamentos y los Ministerios, la mayoría se maneja por política. Es más, a mí me llega una vía pavimentada por mil y pico por el Departamento de la Prosperidad, y los Senadores le dicen a uno: “Yo tengo por el Departamento de la Prosperidad 10 mil millones de pesos que voy a manejarlos yo”, porque el Presidente le da esos recursos para que manejen sus proyectos. “Yo te puedo meter proyectos por ahí por tanto, acá en Inviás tengo tanto, y además que tengo tanto, tengo allí gente que es mía y que tengo trabajando allá”. ¿Qué pasa ahí?, que todos esos proyectos que si ellos se los aprueban a uno, no solo le aprueban los proyectos a uno por la linda cara de uno, ahí tiene que hacer uno un compromiso político, le dicen a uno, le consigue *voticos*, adicional hay un porcentaje para mí, así se maneja este país.

La percepción de una amplia extensión del clientelismo como fenómeno político en las regiones es compartida por algunos investigadores entrevistados. Al respecto, Ana Carolina González, Investigadora y profesora de la Universidad Externado, sostiene: “Uno siempre tiene la idea de que se benefician unos pocos y al resto no le queda nada, claramente en algunos casos el beneficio se concentra en algunos pocos. Pero no hay que perder de vista que en algunos casos, precisamente por la debilidad política, la corrupción se da repartiendo en varios para poder mantener el

poder. Concentran el poder pero dividen la renta para poder mantenerse, es una lógica de redes clientelares” (ver Tabla 8).

De igual forma, Juan Felipe Ortiz, Investigador de la Universidad de Los Andes, afirma, en relación con la contratación en pequeños municipios del país:

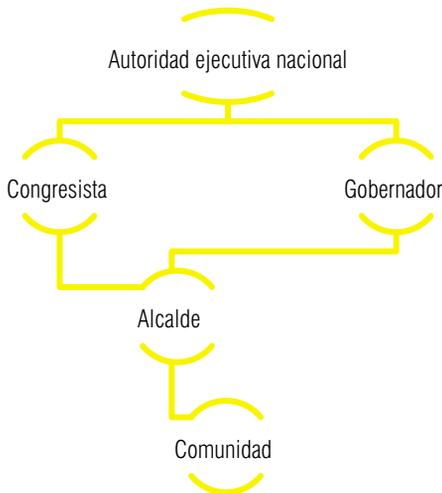
Muchas veces no es cuestión de maldad, sino que simplemente que mi amigo es el dueño de la ladrillera, mi otro amigo es el arquitecto y mi hermano es el ingeniero, ahí está listo. Qué se va a poner a hacer un municipio por allá apartado, licitaciones y todas esas cosas. Uno, no van a tener criterio para seleccionar, y dos, poder terminar bravo con mi amigo, con mi primo o con mi hermano porque me van a decir: “Oiga, usted es el alcalde y no nos ayuda”. También es como una lógica general de cómo funciona la contratación estatal y el manejo de todos los recursos. Ahora, en esto, uno, la capacidad de monitoreo y dos, un municipio que de la noche a la mañana les llegue un montón de plata pues ¿en qué se la gasta?

El alcalde es una figura central en todas estas gestiones políticas que acompañan la aprobación de recursos, la contratación y el pago de los compromisos adquiridos para poder ejecutar la inversión. En efecto, “Quien hace el puente es el líder, en ese caso el alcalde. El alcalde tiene que hacer una cantidad de cosas para poder vender la imagen de ese congresista. Dependiendo de la confianza que le tengan al alcalde, es la que le tienen al congresista. Si la comunidad confía en el alcalde, confía en el congresista” (Funcionario entrevistado).

Al final, la red de favores se extiende por todo el entramado del Estado. Según los funcionarios entrevistados, la disposición de los recursos responde en muchos casos al establecimiento

y mantenimiento de las redes clientelares de los políticos nacionales en las regiones y de los regionales en la localidad (ver Ilustración 25). Así, “eso es una cadena, congresista tiene *barra* con el ministro, ‘organízame esto, esto va por tanto’, le dice. Pero allá arriba es donde se decide si va o no va, pero ellos saben cómo entra el agua al coco, hablemos con tal congresista. El alcalde es el puente para todo esto”.

### Ilustración 25. Patrones, mediadores y clientes



### Corrupción

La corrupción implica la violación de un deber posicional, la transgresión de un sistema normativo de referencia, la expectativa de obtener una ganancia extraposicional —no necesariamente económica ni personal— y un intento por ocultar la acción (Misas Arango, Oviedo León, & Franco Correa, 2005, pág. 30). La corrupción puede entenderse 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).

Las prácticas corruptas suponen entonces que los activos, los bienes y los servicios que pueda proveer una organización se encuentran en riesgo de ser explotados por sus empleados para beneficio y propósitos individuales (Klitgaard, 2003, p. 3). En este sentido, se entiende por gratificaciones de índole privado, beneficios que se destinan a familiares, amigos o clientes, en tanto beneficios políticos, económicos o de oportunidades que se dan por el cargo que ocupa el individuo (Orrego Larraín, 2000, p. 3).

En efecto, la corrupción destroza la fibra moral, mina el respeto por la ley y la fe mutua de los miembros de una comunidad (Uslaner, 2004). De igual forma, lleva a niveles bajos de crecimiento económico y a gobiernos ineficientes (Uslaner, 2009, pág. 1).

Ahora bien, se pueden identificar dos niveles de la corrupción. En el primero 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 intercambio no requiere de un gran acceso a información ni de un esfuerzo organizado o coordinado con muchos más actores diferentes al mismo funcionario e individuo (Rose-Ackerman, 2010, pág. 136). Es ante todo, un asunto de exceso de discrecionalidad y búsqueda de interés económico inmediato.

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. Se pueden identificar tres variantes de la corrupción a gran escala: monopolización de sobornos, corrupción del sistema electoral y transferencia de recursos del Estado a privados por medio de la inversión y el gasto público (Rose-Ackerman, 2010, págs. 138-139).

En esencia, la mayoría de los intercambios asociados a la corrupción valen estudiarse desde el concepto de mercancía política. Lo que tradicionalmente se llama corrupción es uno de los tipos principales de mercancía política (Misse, 2009, pág. 126).

Las entrevistas adelantadas en el trabajo de campo dieron cuenta de las condiciones ambientales que podrían incentivar la corrupción a nivel local. En esta interacción, se evaluará la corrupción en cuanto su relación con la contratación pública, los recursos de regalías y las irregularidades en el reporte de origen y la procedencia del oro. En primer lugar, Héctor Julio Ortiz Rojas, funcionario de la Procuraduría General de la Nación, sostiene que en términos de contratación pública existe un problema en la concentración de dicha contratación. En efecto, el funcionario sostiene que muchos contratistas, sobre todo en el nivel local, cuentan con ventajas competitivas como recursos, tradición e influencia política que les permiten establecer monopolios.

Respecto al nuevo Sistema General de Regalías, el funcionario de la Procuraduría resalta dos cambios. Por un lado, la ampliación del espectro de utilización de las regalías. Por el otro, que el nuevo sistema desincentiva (al dificultar) la mala utilización de los recursos, puesto que estableció mejores controles y aprobación centralizada de los proyectos de inversión. Sin embargo, no la eliminó. En su novedad, el sistema podría estar a las

puertas de la “reacomodación” de los actores corruptos, que, para no perder la renta proveniente de la corrupción en la inversión de los recursos de regalías, podrían innovar en sus estrategias.

En efecto, incluso si el nuevo Sistema General de Regalías puede dificultar algunas prácticas corruptas, no las acaba. La asignación se blinda un poco, pero los recursos se giran y siguen las oportunidades en ejecución para prácticas corruptas.

De igual forma, el nuevo sistema ha representado un revolcón en los actores políticos regionales y su influencia en la utilización de recursos de regalías. De acuerdo con un congresista entrevistado, las nuevas disposiciones han creado “ventajas de los gobernadores sobre los alcaldes”, de tal forma que los “gobernadores pueden negociar y beneficiar a *sus* municipios en los OCAD”. La opinión del legislador da cuenta del incremento del poder de decisión —dada su participación en los OCAD y la capacidad técnica de su administración— de los gobernadores, aunque al final señala que “la competencia e incluso homogeneidad en los OCAD no es necesariamente mala”.

Una opinión en parte compartida por el funcionario de la Procuraduría, quien sostiene que se han presentado dificultades debido a la idoneidad del personal de los OCAD y la capacidad técnica local para diseñar proyectos. En efecto, aunque la opinión sobre las nuevas dificultades para distorsionar los recursos provenientes de regalías es mayoritaria entre los actores entrevistados, otros problemas empiezan a salir a flote.

Así pues, la dura competencia entre municipios y gobernaciones desde sus respectivos OCAD ha creado incentivos para que la presentación de proyectos no se quede solo en una formulación juiciosa. De acuerdo con algunos funcionarios locales

entrevistados, a pesar del componente técnico exigido por el nuevo sistema, la presión y el manejo de influencias sigue siendo importante para conseguir la aprobación de los proyectos.

Por otro lado, según Jaime Jaramillo, Director Responsabilidad Social Empresarial de la empresa Mineros SA, sostiene que las nuevas condiciones para la inversión directa han reducido la corrupción local en la manera de menor discrecionalidad de los alcaldes en la ejecución de recursos. Sin embargo, sostiene que es probable que los espacios de corrupción se hayan trasladado del nivel local al nivel nacional.

Ahora bien, otro espacio de corrupción en la región es el traslado de las regalías con la declaración de la producción en municipios diferentes al productor. En el viejo fondo de regalías los incentivos eran más claros: más oro declarado significaba más recursos de inversión para el municipio, y era recurrente la práctica —ejercida en su mayoría por los alcaldes— de atraer a los mineros con la promesa de pagos por medio de porcentajes de la contratación<sup>11</sup>. El nuevo Sistema General de Regalías desincentiva hasta un punto este fenómeno, puesto que los municipios no reciben recursos proporcionales a su declaración de producción.

Sin embargo, los alcaldes mantienen dos incentivos para intentar captar la declaración ilegal de regalías: cumplir la cuota para entrar en los fondos y acceder a mayores recursos en los fondos de inversión directa. Para los gobernantes locales es más sencillo comprometer porcentajes de la contratación en la medida que tengan discrecionalidad suficiente para su inversión. Aun

---

11 De acuerdo con un funcionario local entrevistado, los mineros que declaraban grandes cantidades de oro en el viejo sistema podían llegar a pedir hasta el 40% de los recursos de regalías en contratos.

así, la concentración de la contratación en algunas regiones y la ausencia de competencia real entre empresas contratistas pueden convertir las licitaciones públicas en juegos de un solo jugador.

Algunos mineros de la región expresan: “Hoy a usted le dicen: ‘Declare en x municipio y de lo que declarara le daban un porcentaje, el 4 ó 5%’, y al contratista se le dice que incluya ese porcentaje para el que declaró las regalías. Antes era de frente, se declaraban mil y se robaban 980”. De igual forma, los alcaldes continúan buscando superar el tope para poder recibir recursos bajo el lema “‘busquen oro en otros municipios y departamentos para poder recibir estas regalías’, lo que pasa es que ya a los mineros no les es tan atractivo, porque ahora hay que hacer muchas más vueltas para recibir el porcentaje”.

En algunos municipios las comunidades parecen estar percatándose de los perjuicios de la “fuga de recursos”. En San Pablo, sur de Bolívar, las asociaciones de mineros han empezado campañas de concientización para que sus asociados declaren su producción en el municipio donde lo extraen. Uno de los líderes mineros de la región sostuvo en la entrevista que la idea principal era convencer a los mineros informales de que “esos recursos vuelven en la forma de inversión de regalías”.

Por otro lado, existen serias sospechas de que una parte importante de la producción aurífera se encuentre determinada por el lavado de activos. En efecto, según un congresista entrevistado, Colombia produce unas 17 toneladas de oro en la formalidad, pero exporta 67 toneladas al año. Esto quiere decir que hay unas 50 toneladas ilegales. El legislador sostiene que “es una ilegalidad a la luz de ciertas normas, desde lavado de activos, ilegalidad a la evasión de impuestos o desde la criminalidad

cuando se pagan las extorsiones”. Así pues, este mercado ilegal del mineral puede ser el lugar de “lavado de activos, evasión de impuestos y de regalías, y fraudes con regalías”. De tal forma que es “en estos casos donde se forman mafias entre funcionarios públicos y autoridades y el empresario privado, que hacen que se declaren donde más convenga a uno o a otro, o donde se facilite su ocultamiento”.

El fenómeno de lavado de activos por traslado o importación de oro también ha llegado a oídos del Director de Responsabilidad Social de Mineros SA, que habla de que en la región se rumora sobre las personas que traen oro de otros lugares para declararlo como producido en ese municipio. Algunos grupos armados ilegales han sido reconocidos como protagonistas en esta práctica. En efecto, como sostiene Frédérick Massé, investigador de la Universidad Externado de Bogotá, “algunos grupos compran oro en Panamá o trasladan producción local, declaran y reciben pagos en contratación”.

De igual forma, según mineros del Sur de Bolívar, de la producción de oro de la región “una parte sale al mercado negro que sale fuera del país, y la mayoría lo compran y le dan la vuelta y lo tiran para Antioquia, que es donde ahora es más caro. En Antioquia, en Segovia que es la capital del oro, allá hay una mafia”. La situación en el oriente de Córdoba no es muy diferente, un entrevistado de la región sostiene: “Si haces un balance entre la maquinaria que hay explotando y más o menos el potencial de cada una de las minas y lo comparas con la declaración, te quedas asombrado. El oro no se está declarando, la mayoría aparece en Ayapel, La Apartada o Buenavista, que no tiene mineras, pero es de uno de los municipios que más regalías declaran. Los alcaldes dicen: ‘Venga, tome el 30% de lo que yo declaro’”.

Ahora bien, el pago por la contratación se da, comúnmente, con contratación pública, aunque un funcionario entrevistado reconoce que “existen formas más sofisticadas para evitar la Contraloría”: “El alcalde está diciendo: ‘Me declara 300 millones de pesos y tiene 30, que es el 10%; yo hago un contrato que es por treinta, lo hago por 60’. Ahí vamos arreglando”. Los contratistas funcionan generalmente como intermediarios entre quien declaró el oro y la administración, pasando el dinero del sobrecosto de la obra.

Aunque en algunos casos puedan verse iniciativas de control y veeduría ciudadana responsable de la inversión de los recursos a las administraciones locales y regionales, también se encontró en las entrevistas algunas reservas de los actores frente al ejercicio ciudadano de *accountability*. En efecto, un funcionario entrevistado reconoció que algunos líderes veedores de su municipio utilizaban sus hallazgos de irregularidades en la contratación para pedir coimas al alcalde. La situación no mejora cuando el mismo funcionario sostiene que en por lo menos un par de ocasiones durante el último gobierno municipal, funcionarios visitantes de las autoridades de control centrales se han visto involucrados en pedidos similares.

La desconfianza en el Estado, emanada de la percepción de corrupción local, resulta otro componente común. Efectivamente, la legitimidad de las instituciones nacionales y locales en el nivel local se encuentra amenazada por su propia ineficacia y deshonestidad. Así, “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, que sí lo es. También se considera que el Estado es corrupto. La gente cree que las instituciones del Estado son ineficientes y son corruptas” (Director Responsabilidad Social

Empresarial de Mineros SA). Algunas de estas apreciaciones pueden rastrearse en los resultados de la encuesta posjuego realizada en los ejercicios experimentales. En efecto, un poco más de la mitad de los participantes consideraron que “los gobernantes son corruptos y trabajan por su propio beneficio”, mientras solo el treinta por ciento estuvo de acuerdo con que en su municipio se cumplían la mayoría de las leyes (ver Tabla 10).

**Tabla 10. Confianza, corrupción y cumplimiento de la ley**

	Total		
	De acuerdo	En desacuerdo	No responde
En este municipio se puede confiar en la mayoría de las personas	38,64%	55,30%	6,06%
La mayoría de las personas en este municipio actúan en busca de su propio beneficio	75,00%	23,48%	1,52%
Los gobernantes son corruptos y trabajan por su propio beneficio	51,52%	37,88%	10,61%
Aquí se cumplen la mayoría de las leyes que ordena el Estado	29,55%	62,88%	7,58%
Sin plata de por medio es imposible hacer cumplir las leyes	61,36%	31,06%	7,58%

### Control ocasional y selectivo

A pesar de que como se vio, normativamente existen diferentes mecanismos para hacer control a las conductas que ponen en riesgo la realización de una minería responsable que permita el desarrollo económico y social, el Estado no ha sido eficiente; su control es ocasional, selectivo y cada vez más centralizado.

Así pues, el Decreto por medio del cual se hace control a la minería ilegal ha sido un instrumento de negociación y de aplicación selectiva. En este sentido, durante el paro minero este fue uno de los puntos de discusión, y algunos de los entrevistados lo describen como “un tema 100% político”.

En efecto, cada normatividad expedida por el gobierno nacional que genere limitantes o prohibiciones puede propiciar nuevas prácticas corruptas. Se incrementan las exigencias, pero sin la infraestructura o los protocolos para ejecutarlos, los vacíos permiten que cualquiera se adjudique el poder de controlar, el momento y el procedimiento de control, aumentando entonces la discrecionalidad, el potencial de corrupción y debilitando la posibilidad de defensa de los afectados.

Un funcionario de un municipio del sur de Bolívar entrevistado habla de la manera como la maquinaria que trabaja en las minas ilegales, y que debe pasar por el casco urbano para llegar allá, evade el control policial (ver Tabla 14): “A uno no le cabe en la cabeza que tengan que pasar por el casco urbano y no haya quien se dé cuenta. Cuando a uno le avisan que en tal parte hay 5 máquinas y uno se pregunta por dónde entraron, le responden que pudieron haber entrado a la una o dos de la mañana, pero uno no entiende, porque la seguridad acá es 24 horas”. La sospecha del funcionario es que los agentes de policía reciben sobornos de los mineros legales, quienes para entrar la maquinaria deben necesariamente pasar por el casco urbano. Así llevan la maquinaria hasta las minas y luego en estas —que están identificadas por la administración municipal— reciben más dinero por no decomisar o destruir maquinaria y producción.

A su vez, en relación con las medidas ejercidas por otros organismos de control, en entrevista, algunos de los funcionarios públicos que trabajan directamente con el control a regalías afirmaron: “Conocemos primariamente la problemática a través de los medios de comunicación pues no contamos con presupuesto para desplazarnos a las regiones. El control se ha centralizado. Nos apoyamos para casos puntuales en las regionales, pero la iniciativa de la apertura de la actuación en un 80% de los casos viene directamente del despacho”. En este sentido, no solo es selectivo sino centralizado. Las procuradurías y las personerías, en el nivel territorial no solo generalmente no tienen la capacidad, sino que tampoco se ha previsto que el control sea ejercido desde lo territorial sino desde lo nacional. Mientras se busca democratizar la inversión de los recursos, se centraliza el control.

A pesar de lo anterior, también es importante señalar que el SGR amplió el control sobre el manejo de los recursos de regalías. No solo el acto legislativo incluyó provisiones específicas para aumentar el presupuesto de entes como la Contraloría General de la Nación, sino que el DNP sigue siendo el ente central como administrador del SGR. En relación con el control que viene ejerciendo la Contraloría, es importante resaltar que a través de la publicación de los seguimientos se ha dado una publicidad a la información que facilita el control y lo hace más transparente. Igualmente, la Contralora General de la República ha venido mostrando resultados de control fiscal a estos recursos (*Dinero*, 2013; *El Espectador*, 2013)<sup>12</sup>.

---

12 <http://www.dinero.com/actualidad/nacion/articulo/contraloria-recupero-recursos-regalias-600-millones/186475>; <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/contraloria-recupera-1020-millones-desfalco-regalias-articulo-460374>

A pesar de estos esfuerzos, es importante resaltar que existe un gran obstáculo para el trabajo coordinado y articulado entre las instituciones con competencia para ejercer control; no existe un sistema de información que permita a los entes de control acceder al estado de procesos por recursos de regalías adelantados por los otros organismos con la competencia para hacer seguimiento y control. Por tanto, no solo no existe una coordinación en el seguimiento, sino que tampoco existe un control articulado. No es posible para la Procuraduría, por ejemplo, saber cuándo se ha adelantado exitosamente un control fiscal para poder continuar con el disciplinario en caso de existir una falta disciplinaria.

### **Desconfianza y estigmatización**

El estrecho vínculo que existe entre las políticas del Estado en relación con el control a economías criminales y el control a la minería ilegal ha causado un mayor nivel de estigmatización de la actividad minera y a su vez de su población. Así pues, se ha venido argumentando por parte del Gobierno Nacional que existe una fuerte relación entre grupos armados ilegales y bandas criminales y la economía aurífera<sup>13</sup>. Adicionalmente, durante el reciente paro minero del 2013<sup>14</sup>, el Gobierno Nacional responsabilizó a los grupos ilegales de infiltrar el paro y de generar fuertes alteraciones al orden público.

A pesar de la evidente relación entre informalidad e ilegalidad, el discurso y las políticas centrales han generado consecuen-

---

13 <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/las-farc-se-financian-del-narcotrafico-y-la-mineria-ilegal-santos/20130722/nota/1936961.aspx>

14 <http://www.caracol.com.co/noticias/regional/autoridades-denuncian-que-las-farc-quieren-interferir-en-paro-minero/20111127/nota/1584331.aspx>

cias negativas sobre mineros informales y artesanales que están siendo afectados por la estigmatización. Al respecto, un minero de Segovia manifestó: “Segovia es una zona estigmatizada por la violencia. Se señala de guerrilleros a la población en general y ahora con la problemática de la minería ilegal, también a los pequeños mineros”. Y agregó: “Los mineros somos ilegales, criminales, guerrilleros, paramilitares para el gobierno nacional, pero en época de elecciones sí somos todos ciudadanos distinguidos llamados a votar”.

Un entrevistado sostenía en cuanto al decreto que permite la destrucción de maquinaria:

Cuando hablan de maquinaria pesada, dicen en los discursos que uno oye en televisión que todas las mineras que tienen retroexcavadoras y otra maquinaria son de las Bacrim, que porque quién en la legalidad tiene esa plata para comprar la maquinaria. No se fundamenta el discurso. ¿Acaso no existe el *leasing* que permite pagar con la producción? El discurso se cae, no pueden justificar la ilegalidad de la actividad en los costos de la misma, y vincular a quienes se involucran con el crimen organizado por el solo hecho de tener maquinarias.

Así pues, la ausencia y debilidad institucional ha sido constante en muchos de los territorios en estudio. La impunidad, la corrupción, la desconfianza y la ilegitimidad del Estado son algunas de sus consecuencias más graves. La inseguridad jurídica y la ausencia de políticas claras alrededor de la informalidad y la ilegalidad en la minería, que permitan no solo diferenciarlas sino intervenirlas eficientemente, a su vez han generado una mayor distancia entre el Estado y la población minera.

## Tráfico de influencias

Puede entenderse como una práctica ilegal o al menos moralmente objetable, que consiste en utilizar la influencia personal en ámbitos de gobierno o empresariales para conseguir un tratamiento especial o prerrogativa específica. Sus elementos constitutivos son: (1) influencia personal en un asunto de interés público, (2) uso de la discrecionalidad de uno de los involucrados, (3) búsqueda de un beneficio individual o grupal específico, y (4) distorsión de una decisión que afecte a los involucrados (OECD, 2009) (OECD, 2009).

La mayoría de los mineros entrevistados durante el trabajo de campo han dado cuenta de la desconfianza que les despierta el Gobierno Nacional, pero sobre todo, respecto a su relación con las grandes empresas mineras. En efecto, en opinión de los mineros, las multinacionales son el principal obstáculo para la formalización, puesto que no hay títulos disponibles para conceder, todos los tienen las grandes empresas, sean de exploración o explotación. Uno de los mineros incluso sostiene que “todo el país está vendido, el Estado no quiere legalizar a nadie porque todo está concedido”. Esta realidad extiende entre los mineros la percepción de que los únicos que pueden ser escuchados por el Gobierno Nacional son los representantes de las grandes empresas mineras.

Para muchos de estos mineros, incluso las iniciativas de formalización salidas del Gobierno Nacional son recibidas con serias reservas. Un minero en el municipio de Segovia dice: “Nos quieren volver esclavos de las multinacionales”. La clara consecuencia de estas dinámicas es que en la cabeza de los pequeños mineros “el enemigo son las multinacionales”. Algunas empresas tienen grandes extensiones de tierra concedidas para explotar y explorar, pero solo explotan pequeñas porciones. Una gran empresa minera del suroriente de Córdoba, según un investiga-

dor que ha trabajado en la zona, cuenta con 50.000 hectáreas concedidas, pero solo explota 600.

Las autoridades locales también se han visto involucradas en conflictos con las autoridades centrales por su posición respecto a la política minera del Gobierno Nacional. El concejo del municipio de Cañasgordas intentó convertir una amplia zona de las montañas del municipio en reserva forestal para evitar su explotación minera, pero la decisión dio pie para una investigación desde la Procuraduría. Aunque puedan existir precedentes disciplinarios y conflictos de facultades, en la percepción de un concejal de Cañasgordas está esta idea: “Dijimos ‘No a la minería’ y por esas palabritas nos están investigando”.

Las medidas del Gobierno Nacional también parecen concentrarse en la persecución de los pequeños mineros informales que operan en las zonas concesionadas a las grandes empresas mineras (ver Tabla 11). Esta es una percepción apoyada por la opinión de los mineros y algunos funcionarios entrevistados. En efecto, “el discurso del gobierno es cómo hacer para controlar la explotación de la pequeña y mediana minería en territorios que ya se los han concesionado a las grandes minerías, que por lo general son extranjeras” (minero entrevistado).

**Tabla 11. Justificación al incumplimiento de la ley**

	Total		
	De acuerdo	En desacuerdo	No responde
En ocasiones se justifica que las autoridades públicas actúen sin cumplir la ley	18,94%	76,52%	4,55%
En ocasiones se justifica que el sector minero actúe sin cumplir la ley	38,64%	56,82%	4,55%
En ocasiones se justifica que los ciudadanos actúen sin cumplir la ley	35,61%	59,09%	5,30%

La inestabilidad jurídica también da pistas sobre el posible exceso de preocupación del Estado por defender los intereses de las grandes empresas mineras. El gobierno todavía pasa trabajos para definir lo que considera minería informal, ilegal y criminal, decidiéndose mientras tanto por una aproximación penal sin mucho soporte legal. Peor aún, en palabras de un minero del municipio de Segovia: “Todos los títulos están otorgados. Como particular, [una persona] declaraba una tierra y pedía un título. Eso implica un canon superficiario mensual, pero como es tan caro, los mineros dejaban de pagar e inmediatamente llegaba el gobierno y se los quitaba, pero las multinacionales nunca pagaron y nunca perdieron los títulos”. En efecto, respecto a la resolución de los conflictos que produjeron el paro minero de 2013, uno de los mineros entrevistados sostiene que “es imposible que se dé un acuerdo escrito al respecto porque el gobierno pone unos requisitos que la gente no puede cumplir, solo las multinacionales”.

La percepción general que se extrae de las entrevistas con los mineros es de injusticia en el diseño y la aplicación de la normatividad respecto a la minería de oro. Un minero en el municipio de San Pablo, sur de Bolívar, sostiene:

Nosotros estamos ahí y nos dicen que ya hicieron la exploración. ‘No necesitan llegar allá porque el territorio todo tiene un estudio’ y les dan concesión de ese título. ‘No se los podemos dar’ o nos ponen trabas para sacar a una población que tiene 20, 30 o 50 años de historia y nos sacan para darlo en concesión a una multinacional que está favoreciendo a unos intereses internacionales.

Curiosamente, estas percepciones locales pueden ser compartidas por funcionarios de la centralidad. El funcionario de la Procuraduría entrevistado asegura que “las políticas y la normatividad no son sensibles a la sociedad sino al gran explotador”.

Ahora bien, el segundo espacio en donde se pueden intuir relaciones de tráfico de influencia, sobre todo en el nivel local, es la contratación pública. En efecto, de acuerdo con la investigadora Ana Carolina González,

A veces se puede cumplir con la ley 80 y así hacer un proceso de captura de la renta y ahí se habla de la Sofisticación de la corrupción [...] Problemas en el diseño de los pliegos, ya ahí se direcciona la contratación, en el proceso mismo de la licitación donde hay poca vigilancia, sino que también es un código compartido en el nivel local donde a todos les reparten y solo se denuncia cuando no se vio beneficiado”. De igual forma, “se fracciona la contratación para no tener que hacer licitación y así se facilita la contratación, lo cual genera incentivos perversos. Se necesitan apoyos que se benefician de la fragmentación de la contratación pública.

Algunos de estos hechos y percepciones hacen creer que la influencia de las empresas mineras y las empresas contratistas del Estado en los gobiernos locales, nacional y en el Congreso (ver Tabla 12) son bastante importantes a la hora de la toma de decisiones respecto a los dos escenarios de interés para esta investigación.

**Tabla 12. Confianza en instituciones seleccionadas**

<b>Institución</b>	<b>Cañas-gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Promedio</b>
Gobierno Nacional	40	73,1	25	40,6	54,2	46,9
Contraloría	56,7	53,9	15	37,5	33,3	40,9
Congreso	50	53,9	20	31,3	25	37,1
Concejo Municipal	76,7	53,9	60	53,1	45,8	58,3
Gobernación	70	61,5	30	53,1	75	59,1
Alcaldía	90	65,4	35	43,8	41,7	56,8
Grandes empresas	50	61,5	45	37,5	58,3	50

## Soborno

El soborno es el pago ilegal, exigido u ofrecido, para conseguir un beneficio privado. En el escenario de estudio, puede hacer parte de los cobros extralegales asociados a la explotación aurífera en los cuales está involucrado al menos un agente del Estado, a saber, los cobros realizados a una actividad económica por parte de grupos armados ilegales o agentes públicos. Los cobros se hacen según la actividad, el propietario y su condición de informalidad o ilegalidad en el sistema económico.

Entendiendo el soborno como una mercancía política, supone el intercambio de dinero —sobre todo— por el ejercicio o el no-ejercicio de una prerrogativa de una autoridad. En efecto, implica la existencia de una desigualdad en el poder de los actores, la monetización de una decisión pública y un grado de obligatoriedad en el pago.

Una legislación inconveniente puede crear mercancías políticas con las que los actores políticos pueden comerciar. Un caso emblemático en el escenario de la explotación aurífera es el Decreto 2235 del 30 de octubre de 2012<sup>15</sup>, que permitía a la Policía destruir maquinaria pesada, y sus partes, encontrada en una explotación minera sin título minero o licencia ambiental. La falta de control ha llevado a que se presenten casos de aplicación subjetiva de esta normatividad y que algunos miembros de las instituciones como la Policía, las alcaldías y el Ejército exijan sobornos a los mineros ilegales a cambio de no aplicar la ley (ver Tabla 13).

---

15 Este decreto buscó implementar acuerdos adquiridos con la Comunidad Andina de Naciones (Decisión 774 de julio de 2012) y una apuesta consignada en el Plan de Desarrollo Nacional (Art. 106 de la Ley 1450 de 2011).

**Tabla 13. Confianza en instituciones seleccionadas**

<b>Institución</b>	<b>Cañas-gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Promedio</b>
Ejército	63,3	65,4	25	59,9	54,2	55,3
Policía Nacional	43,3	61,5	25	37,5	45,8	43,1
Alcaldía	90	65,4	35	43,8	41,67	56,8

En efecto, los mineros entrevistados denuncian que “la Policía va [a las minas] con el fin de que les den plata”. La posibilidad de decomiso de maquinaria o de la producción aurífera por parte de las autoridades, combinada con la informalidad generalizada de las explotaciones auríferas de la región, crea un escenario propicio para que algunos miembros de la Fuerza Pública y funcionarios de la administración local cobren sobornos a los mineros que no cuenten con títulos mineros y licencias ambientales.

Este problema ha llevado a que en algunos municipios se cuestione profundamente la legitimidad de las autoridades. Un líder político del municipio antioqueño de Cañasgordas sostiene, luego de ser interrogado sobre el papel de la Policía y el Ejército en el control de las explotaciones ilegales rurales: “Las autoridades que están en los corregimientos no son ‘públicas’, con eso le digo todo”.

Ahora bien, la informalidad supone una renta, sobre todo para las autoridades. Al respecto, afirma un minero entrevistado en Segovia: “En la región quien tiene más poder es la Policía, pero lo hacen con una finalidad corrupta; que les den plata”. En efecto, los vacíos jurídicos y la normatividad inconveniente llevan a que se piense: “Estas prácticas de la Policía son cotidianas, les da el poder para imponer la normatividad como quieran.

La destrucción de la maquinaria depende de la voluntad de la Policía, para que no se haga cobran vacunas; quien no paga o no pueda pagar va a ser el perjudicado”.

La disparidad de poder entre una autoridad sin control y con un entramado normativo que le permite un alto grado de discrecionalidad, y una población minera informal sin posibilidad de oposición a riesgo de hacerse más visible, supone la creación de un mercado ilegal bastante estable de intercambio de sobornos a cambio de la no aplicación de las normas.

Para otro minero entrevistado: “La Policía nunca tiene un fundamento claro para actuar, pero por los vacíos jurídicos, los medios de defensa son escasos”. Se queja: “Qué le puede decir usted a un policía que llega con una orden para destruir una maquinaria por mandato del alcalde”. Y agrega: “Siempre que se limite una actividad, se aumenta la corrupción”. En efecto, los sobornos pagados a las autoridades por la no aplicación de la normatividad es percibida por los mineros como la extorsión que le pagan a los grupos ilegales para evitar consecuencias violentas. Según un minero de Segovia: “En la minería cobran la policía, los paramilitares, las Bacrim o la guerrilla. A todos nos cobran y todos cobran una mensualidad. El actor y la cuantía varían con la zona, pero no el cobro”.

De igual forma, sostiene un minero de la zona entrevistado: “Los alcaldes no pueden tomar decisiones pero sí pueden presionar a través de otras autoridades, a los mineros nos visita el Ejército, la Sijin, la Policía, el DAS; cualquier ente que lo pueda visitar y cobrar, le cobra. Los que van no saben por qué van. Les dan orden de visitar, se les muestran los papeles, pero ellos responden que tienen órdenes y toca pagar para que no hagan un

daño. Esos cobran 300 mil o 500 mil [pesos], los otros, los ilegales, cobran 3 millones mensuales”. Y agrega que la percepción que se tiene en torno a los cobros por parte de las instituciones públicas es: “En la práctica es una vacuna más”. Cuando se le preguntó por los incentivos para la formalización, argumentó: “El incentivo para ser formal sería quitarse al Estado de encima, que no lo persiga más, quitarse una vacuna más. Las bandas criminales y los grupos armados siempre lo van a vacunar a uno, de esa no hay forma de librarse, pero entonces la única ventaja de ser formal es que la policía y las autoridades del Estado no lo persigan y vacunen más”.

Respecto a los espacios creados por los vacíos jurídicos y el desconocimiento de los fenómenos locales, un congresista entrevistado sostiene que “el pago a la policía se da gracias al Plan Nacional de Desarrollo que lo ordena [destrucción de maquinaria de explotaciones ‘criminales’] cuando no se tiene un título minero, pero no establece ni protocolo ni una transición para la legalización, desconoce la iniciativa de empresa, desconoce la minería artesanal y la minería itinerante”.

Así pues, los pagos por sobornos son comunes y según los resultados obtenidos con los participantes en los experimentos, pagar un favor es la principal razón que justifica desobedecer la ley, con un 40,15 % (ver Tabla 14).

A pesar de todo esto, el Gobierno Nacional parece continuar sus esfuerzos por exigir la formalización de la producción informal de oro mediante permisos y licencias fuera del alcance de la mayoría de los productores. En efecto, en cumplimiento del artículo 112 de la Ley 1450 de 2011, se promulgó el Decreto 2637 de 2012 creando un Registro Único de Comercializado-

res de Minerales (RUCOM), que busca que los compradores y comercializadores de minerales solo puedan adquirir los productos registrados en las listas que expida la Agencia Nacional de Minería y que cuenten con su respectiva certificación. Para el cumplimiento de este requisito será necesario que los solicitantes tengan un título minero, situación que bajo el ordenamiento jurídico actual no es factible para pequeños y medianos mineros que no cumplen con los requisitos de ley.

**Tabla 14. En su opinión  
¿en qué casos se justifica desobedecer la ley?**

	<b>Total</b>
Otros lo han hecho y les ha ido bien	18,18%
Para pagar un favor	40,15%
Es lo acostumbrado	9,09%
La creencia religiosa lo permite	12,12%
Es muy provechoso económicamente	7,58%
Es bastante seguro que uno no será castigado	11,36%
Es la única manera de alcanzar sus objetivos	2,27%
Para responder a una ofensa al honor	6,06%
Para defender propiedades o bienes	1,51%
Es la única manera de luchar públicamente contra un régimen injusto	14,39%
Es la única manera de ayudarle a la familia	6,82%
Nunca se justifica	7,58%
No responde	12,88%

La implementación del RUCOM ya ha empezado a tener consecuencias en el terreno. Según un pequeño minero entrevistado en Tarazá, Antioquia, a principios de noviembre se conoció

el caso de un minero al que agentes de la policía habían decomisado sesenta castellanos de oro al no encontrarle el Registro Único de Comercializadores de Minerales. De acuerdo con el entrevistado, se rumoraba que los policías habrían robado el oro. Esto no parece sorprender, pues se afirma que es una práctica común que los policías utilicen la exigencia de papelería o de permisos de transporte de motores y gasolina para cobrar sobornos a los mineros, con la amenaza de decomisar el oro o impedir la movilidad de insumos para la explotación.

### **Extorsión**

La minería, en especial la aurífera, se caracteriza entre otros muchos aspectos por ser un negocio sumamente rentable. Si a esta particularidad se le agregan las características que enmarcan la realidad colombiana en las zonas de explotación minera —aislamiento, ausencia estatal e informalidad— se obtiene un escenario propicio para la proliferación de prácticas extorsivas por parte de aquellos que ostentan el poder en las regiones, sin consideración sobre su origen legal o ilegal.

La extorsión se ha vuelto una práctica común de la cual son víctimas los mineros, y que tiene como victimarios a grupos armados ilegales y bandas criminales. “En la minería cobran los paramilitares, las Bacrim o la guerrilla. A todos nos cobran y todos cobran una mensualidad. El actor y la cuantía varía con la zona” (minero entrevistado). El problema se acentúa cuando la zona de explotación se encuentra ubicada en la frontera que divide el territorio controlado por diferentes actores ilegales, pues en estos casos los pagos deben hacerse tantas veces como actores tengan influencia en la determinación de si la empresa

continúa con su actividad. “Hay zonas de minería informal que hoy tienen índices de criminalidad altos y se habla hasta de 7 pagos, vacunas o extorsiones que tienen que realizar a las Farc a uno o varios frentes, dependiendo de la ubicación geográfica; en zonas limítrofes entre dos departamentos confluyen dos o más frentes, y en estos casos, varios cobran la vacuna. También se habla de cobro de vacunas por parte del ELN, de las Bacrim y hasta de la Policía, a quienes lo mineros denominan ‘águilas verdes’” (minero, Segovia).

De acuerdo con un entrevistado, en algunos casos estos grupos mantienen personas en los entables encargados de vigilar el proceso, negociar y cobrar el porcentaje de la extorsión: “Eso funciona como en las extorsiones normales acá en la cabecera, hecha la venta, hecha el pago, pero en este caso, extraído el oro, determinado el monto, fijado el plazo para el pago”.

Algunos de los entrevistados hablan de extorsiones del 10 o 15 por ciento de lo que se produce; otros, de 3 millones de pesos mensuales y 15 millones de pesos por la entrada de la maquinaria, y otros 15 o 20 por la salida. Al respecto, un minero de la zona expresaba: “Los grupos al margen de la ley siempre van a ser la autoridad. En la minería cobran la Policía, los paramilitares, las Bacrim o la guerrilla... todos. A todos nos cobran y todos cobran una mensualidad. El actor y la cuantía varía con la zona”. Cabe resaltar que los medianos y pequeños mineros no son los únicos extorsionados. A pesar de que algunos sectores de la gran minería afirman no ser sujeto pasivo de la extorsión por parte de esos grupos, se conoció de prácticas más indirectas de gestionar estas extorsiones, como la adjudicación de contratos de suministro a estas empresas, a determinadas personas acordadas con estos actores ilegales.

La rentabilidad del negocio estriba en permitir el acceso a la actividad a un costo asequible para el minero, pero luego obtener una renta periódica calculada sobre la explotación que se efectúa y, ocasionalmente, exigir erogaciones adicionales por determinados permisos. De esta forma se garantiza la continuidad del negocio y un ingreso a lo largo de la explotación. Esta práctica, según los propios extorsionados, es seguida por diferentes entidades del Estado. En síntesis, “Cualquier ente que lo pueda visitar y cobrar, le cobra. Los que van no saben por qué van. Les dan orden de visitar. ‘Ah, mire mis papeles’, ‘Ah, no, pero hay órdenes’. Esos cobran 300 mil, 500 mil, los otros, los ilegales cobran 3 millones mensuales. Por la entrada de la maquinaria, 15 millones, y ya después cobran una mensualidad, o para sacar la maquinaria otros 15 o 20 millones. La minería es una guerra entre Estado y la gente, sin reglas de juego. Entonces sin reglas de juego, cómo exige el Estado”.

Esta distorsión en las rentas generadas a partir de la extracción de oro ha traído como consecuencia la desnaturalización y deformación del sistema de regalías en el país, pues con la liberalización de la comercialización de oro, antes monopólica del Banco de la República, entran a participar de este flujo de recursos autoridades y grupos con influencia locales, conscientes de las lógicas y dinámicas propias de cada región.

Lo que uno entiende de lo que ha leído en prensa y en otras investigaciones es que los pagos extralegales para la extracción, es decir, para poder sacar oro de esta región se hace pagándole a las Farc o al dueño del territorio para que me deje entrar la draga, entonces si yo soy informal, hago ese pago...Efectivamente, se declaran esas regalías con la finalidad de lavar o legalizar ese oro, incluso cuando no ha

sido extraído en determinado municipio... entiendo que tiene que ver mucho con el oro que traen de Panamá... como producto del pago por narcotráfico, y lo que hacen es declararlo como producido en Chocó y con eso pagas regalías y con ello además te ganas al alcalde, por lo menos en el sistema anterior, y luego terminas ya metiendo el oro en la formalidad porque ya lo declararon como procedente de un municipio o mina que jamás habría podido producir tanto oro, pero que ahora lo declara y se beneficia de regalías por oro traído de otros lugares.

Guerrilla, paramilitares y narcos están asociados a la actividad minera, y ejercen un monopolio, pero no para permitir o no que se haga minería, sino para lucrarse de ella. Los grupos armados exigen a todos los mineros vacunas por ejercer y para ejercer la minería. “Mineros SA no se escapa de estas exigencias, lo que pasa es que nosotros siempre hemos asumido una posición frente a este asunto y es que no negociamos con nadie en la ilegalidad, entonces no somos sujeto de extorsión”.

## Resultados

De igual manera que las inferencias sobre los patrones de interacción fluyen lógicamente, el análisis de la arena de acción puede llevar a predecir los resultados esperados de las interacciones. Así, cuando se analizan los resultados, “en realidad se está analizando el desempeño de un sistema de política” (Ostrom & Polski, 1999, pág. 25). A la hora de evaluar los resultados, sostienen los autores, se deben asumir cinco criterios: (1) la influencia en las alternativas de política según los incentivos y la eficiencia de la producción; (2) la equidad de la distribución de los resultados; (3) la transparencia, monitoreo y capacidad de

vindicación de los actores; (4) la influencia del contexto sobre el comportamiento moral de los actores; y (5) la influencia del contexto de política en la innovación y adaptabilidad de los actores y sus estrategias.

Los resultados de las interacciones pueden, en un primer momento, transformar a los participantes y la situación de acción. Con el tiempo existe una relación de retroalimentación entre participantes, situación y resultados. De hecho, dice Ostrom, con suficiente tiempo, los resultados pueden incluso cambiar algunas de las variables exógenas. Cuando los resultados de las interacciones resultan beneficiosos para los participantes, estos incrementarán sus esfuerzos por mantener la estructura del sistema como está y se comprometerán con su estabilidad. De otro lado, si los participantes perciben los resultados de las interacciones como injustos o inapropiados, pueden cambiar sus estrategias, incluso cuando reciben beneficios de las interacciones. Pero si algunos participantes reciben beneficios que consideren menos valiosos que los de otros participantes, pueden intentar modificar el sistema, actuando incluso sobre las variables exógenas. Los cambios en las reglas modifican el comportamiento de los actores, pero no necesariamente en la dirección deseada por el nuevo sistema normativo y los tomadores de decisión. En efecto, puede llevar simplemente a que los actores modifiquen sus estrategias perversas para mantener, en este caso, sus intereses corruptos. El nuevo Sistema General de Regalías ha desincentivado algunas de las prácticas corruptas más claras a nivel municipal, sin embargo, su alcance podría ser contrarrestado por la innovación en las formas de evasión de controles, en la sofisticación del esfuerzo corrupto. Por supuesto, el nuevo sistema de regalías ha incrementado los costos y el riesgo de involucrarse en prácticas corruptas

con sus recursos, y así como vale esperar una reacomodación de los actores corruptos, se puede suponer una acción decidida de las autoridades centrales para contener esas nuevas expresiones. Por otro lado, el incremento en las exigencias para financiar proyectos y la ampliación de los municipios que reciben recursos de regalías podría llevar a una revaluación positiva por parte de las poblaciones beneficiadas de todo el sistema.

En la región se pueden identificar expresiones sociales beneficiosas, particularmente en cabeza de las nuevas organizaciones sociales y los proyectos de responsabilidad social de algunas empresas. En efecto, agrupaciones de mineros en el sur de Bolívar han iniciado proyectos para formalizar a sus asociados, representar sus intereses ante autoridades formales e incluso implementar campañas de concientización acerca de la importancia de declarar la producción aurífera en el municipio de la extracción. Por otro lado, la popularización de las direcciones de responsabilidad social de algunas grandes empresas de la región ha logrado coordinar esfuerzos —no sin dificultades— con autoridades locales, departamentales y nacionales en proyectos de formación ciudadana, emprendimiento, seguridad y control social. Ahora bien, aunque en principio estas expresiones sociales beneficiosas pueden fortalecer los espacios de participación informal de los ciudadanos, también puede esperarse que, en la medida que aumente su éxito, los actores asociados a la “representación” política local involucrados en dinámicas de corrupción o respondiendo a fenómenos de autoritarismo local e incluso algunos actores armados se opongan a la continuidad de estas expresiones ciudadanas.

A pesar de lo que intuitivamente serían graves afectaciones a la confianza interpersonal de la población de la región (victimización, ausencia estatal, inestabilidad normativa y cultura minera),

existen niveles importantes de capital social en los municipios involucrados en la investigación. Los ejercicios experimentales dan cuenta de grados de confianza y disposición a la acción colectiva en los participantes (ver Tabla 15).

**Tabla 15. Confianza y acción colectiva en la muestra**

<b>Municipio</b>	<b>Promedio ofrecido por el jugador 1</b>	<b>Porcentaje de jugadores que contribuyeron a la cuenta grupal</b>
Cañasgordas	66,7%	46,7%
Puerto Libertador	53,8%	53,8%
San Pablo	50%	45%
Segovia	39,1%	56,2%
Tarazá	56,2%	58,3%
<b>Total</b>	<b>53%</b>	<b>52,3%</b>

De igual forma, el 85,6% de los participantes en los ejercicios experimentales reportaron su participación en alguna organización social, siendo las Juntas de Acción Comunal el espacio de participación más popular: el 40,1% de los participantes hacen parte de alguna JAC.

Se ha dicho anteriormente que la incertidumbre y la inestabilidad en la vida de las personas y las relaciones de las comunidades son importantes elementos que afectan —generalmente de forma negativa— el capital social (ver segundo capítulo del libro). En efecto, la minería convive constantemente con estas dos características. Por un lado, la itinerancia natural de la actividad implica un constante movimiento del esfuerzo extractivo, mientras la falta de técnica y recursos para la exploración en la minería a pequeña escala supone un alto grado de incertidumbre en el éxito de la explotación.

Sin embargo, aunque se podría suponer que estas características de la vida minera afectarían profundamente el capital social de la región, la realidad —validada en buena medida por los ejercicios experimentales explicados en el cuarto capítulo de este libro— es que existen grados importantes de confianza y disposición a la acción colectiva en los municipios estudiados.

La corrupción y cooptación del Estado son fuentes de desconfianza y responsables de los problemas de legitimidad institucional en la región. La ausencia estatal, en cuanto una idea extendida en autoridades locales y ciudadanos, supone un enorme reto para un gobierno nacional que intenta aumentar su presencia y regulación en la región. Las aproximaciones recientes de parte de la institucionalidad central, sin embargo, parecen haber hecho más daño que bien a este objetivo pues se perciben como acciones erráticas e improvisadas. El Estado central sigue considerándose en la región como un actor irregular e impreciso que defiende intereses particulares y que en ocasiones, incluso, se puede llegar a percibir de forma similar a los grupos armados ilegales (ver Tabla 16).

**Tabla 16. Confianza institucional  
(Selección instituciones del Estado)**

<b>Institución</b>	<b>Total confianza</b>
Ejército	55,30
Sistema Judicial	37,88
Gobierno Nacional	46,97
Contraloría	40,91
Congreso	37,12
Concejo Municipal	58,33

<b>Institución</b>	<b>Total confianza</b>
Gobernación	59,09
Policía Nacional	43,18
Presidente	46,97
Alcaldía	56,82
Defensoría	62,12
Procuraduría	48,48
Fiscalía General	59,09

En efecto, bajos niveles de confianza institucional suponen una baja participación ciudadana en los espacios de participación formales. Así, solo el 6,8% de los encuestados en el ejercicio posjuego sostienen hacer parte de las veedurías ciudadanas. Esto, por supuesto, en una muestra que se encontraba enfocada en involucrar a ciudadanos para que precisamente hicieran parte de estos espacios.

Ahora bien, puesto que es un problema con profundas raíces en las dinámicas sociales locales y las tradiciones o apuestas políticas nacionales, la desconfianza estatal tiende a configurarse en círculos viciosos. De esta forma, cambiar la tendencia del escepticismo de los habitantes de la región respecto al Estado y sus instituciones supone un enorme reto para cualquier aproximación que salga de las mismas autoridades centrales.

Por otro lado, la inestabilidad normativa y los vacíos jurídicos (en esencia, la inconveniencia del entramado legal que regula una serie de conductas en un entorno social) sirven como incentivos para la creación de nuevas mercancías políticas con las que los agentes corruptos pueden comerciar. Los intentos de regulación del Gobierno Nacional (el Plan Nacional de Desarrollo, el De-

creto 2235 de 2012 y el RUCOM) suelen crear oportunidades para el cobro de extorsión y sobornos, al funcionar en una arena de acción delimitada por la informalidad de la mayoría de las unidades productivas de oro. La inestabilidad en las normas de contratación también se constituye en un incentivo para la violación de los deberes posicionales de los funcionarios y el intercambio de mercancías políticas. Igualmente, crea oportunidades para la aplicación inconveniente de la misma legislación; incentiva la aplicación jurídica subjetiva de las normas.

Estas circunstancias aumentan la inestabilidad en las relaciones legales de los actores e incrementan la incertidumbre para actuar en una arena de acción en donde está presente el temor por las arbitrariedades y el azar.

Todos estos problemas podrían incentivar en el gobierno central la modificación de las normas actuales —como ha ocurrido en los últimos años con la fallida reforma al código minero y los decretos de regulación minera—. Sin embargo, estas iniciativas podrían encontrarse con los mismos obstáculos de falta de claridad en el modelo de desarrollo minero del país y desconocimiento central de las realidades locales. El resultado de estas interacciones podría ser una serie de nuevas reformas legales, pero no por eso menos inconvenientes que las anteriores.

Ahora bien, la extendida informalidad de la región es el mejor caldo de cultivo para la ilegalidad y la criminalidad (Giraldo, 2013; Massé & Camargo, 2012) porque (Massé & Camargo, 2012) crea y mantiene los espacios en los que los actores corruptos o violentos pueden intercambiar mercancías políticas. Estas oportunidades ayudan a preservar las viejas estructuras políticas y armadas que han hecho del saqueo de las arcas del Estado un modo de vida.

Sin embargo, los aumentos en los controles centrales con el Sistema General de Regalías y el ascenso en algunas regiones de nuevas fuerzas políticas y expresiones sociales pueden llevar a un cambio en las estrategias de control local por parte de las estructuras políticas corruptas y las organizaciones ilegales. Efectivamente, se han reportado algunos casos en los cuales estos actores buscan cooptar los espacios de participación ciudadana, extendiendo la influencia que ya tienen a los cargos de elección popular en los municipios y departamentos. La estrategia busca ganarles los espacios a las expresiones sociales beneficiosas por substracción, ocupando los lugares que tratan de ganar en la sociedad, para luego defender sus intereses.

Por otro lado, la continua concentración en algunas empresas contratistas puede eliminar el elemento de competencia que supuestamente introduce la licitación pública; la posibilidad de realizar contratación directa también se configura en un espacio para la corrupción. Los grandes contratistas cuentan con ventajas claras de competencia: recursos, tradición, contactos políticos y la disposición a monopolizar los proyectos (Morck & Yeung, 2004). Estas empresas mantienen y aumentan sus ventajas competitivas; su vocación en las regiones es la de establecer monopolios mediante las redes clientelares y el tráfico de influencias que les permitan capturar las rentas asociadas al uso indebido de la inversión pública en el municipio.

La corrupción se nutre del ocultamiento y el desconocimiento; sin acceso a datos, la veeduría se enfrenta a un problema complejo y enorme. En efecto, se puede decir que el desconocimiento de las dinámicas, funcionamiento y herramientas de control adscritas a los recursos provenientes de regalías, constituye uno de los mayores desincentivos para la participación ciudadana. Así,

la dificultad de acceder a información y adscribirse a actividades de control social alimenta la apatía generalizada sobre el tema. Esta inactividad implica que las exigencias ciudadanas para mayor transparencia en la utilización de los recursos también se estanquen y que la información disponible para el conocimiento ciudadano se reduzca. Se termina en un círculo vicioso en el que la exclusión (y autoexclusión por apatía) de los actores ciudadanos en la vigilancia y control de los recursos públicos alimenta el escenario de ocultamiento en donde la corrupción se reproduce tan bien (ver Ilustración 27).

### Ilustración 27. Apatía, transparencia y ocultamiento



Los otros actores beneficiados históricamente por la informalidad generalizada en la explotación aurífera y la ausencia estatal histórica en la región son los grupos armados ilegales. En efecto, su utilización de la amenaza y la violencia y su monopolio del miedo les han ganado un espacio como reguladores sociales, patrocinadores políticos y rentistas económicos en los municipios y departamentos bajo estudio. Su presencia y actividad en la región

—aunque algunos expertos sostengan que cada vez se preocupan más por pasar desapercibidos— supone un enorme y constante riesgo de victimización para sus habitantes (ver Tabla 17).

**Tabla 17. Victimización de participantes**

	<b>Cañas-gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Total</b>
Hurto	26,7%	0%	25%	34,4%	16,7%	21,2%
Desplazamiento forzado	16,7%	53,8%	45%	21,9%	62,5%	37,9%
Homicidio de un familiar	46,7%	15,4%	55%	28,1%	25%	33,3%
Desaparición forzada de un familiar	3,3%	15,4%	20%	9,4%	0%	9,1%
Agresión física	10%	23,1%	15%	12,5%	4,2%	12,9%
Violencia sexual	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Secuestro	0%	7,7%	10%	3,1%	4,2%	4,5%
Daño de propiedad	13,3%	11,5%	20%	3,1%	8,3%	10,6%
Extorsión	0%	3,8%	5%	3,1%	4,2%	3%
Tortura	3,3%	3,8%	0%	0%	0%	1,5%
Cohecho (soborno)	0%	3,8%	0%	3,1%	0%	1,5%
Otro	6,7%	0%	0%	6,2%	4,2%	3,8%
Ninguno	20%	19,2%	25%	12,5%	20,8%	18,9%

De igual forma, a causa de que los grupos de crimen organizado que operan en la región continúan buscando la estabilización de las rentas ilegales (un esfuerzo evidenciado por el establecimiento de cuotas y gravámenes específicos a actividades económicas como la minería), se puede esperar una tendencia de autorregulación de la violencia y otra de infiltración del entramado político y social. Los nuevos grupos, descendientes de

los antiguos grupos de autodefensas y narcotráfico, buscan pasar desapercibidos, dedicarse a recibir sus rentas y disminuir el riesgo de disputas entre las organizaciones o con el Estado (Massé & Camargo, 2012) (Massé & Camargo, 2012).

Por supuesto, esta situación también supondría un aumento en las iniciativas de control y persecución por parte del Estado. Sin embargo, el enfoque de las autoridades podría no acomodarse con suficiente rapidez a las nuevas dinámicas de seguridad que esta mentalidad innovadora de los criminales está introduciendo a la región. En efecto, la Fuerza Pública colombiana puede tener buenas condiciones para enfrentar a ejércitos irregulares, pero combatir una estructura mafiosa requiere de elementos que superan, de lejos, una aproximación coercitiva.

Finalmente, la arena de acción da cuenta de un ambiente de tolerancia —no generalizado, pero prevalente— de la ilegalidad. En la encuesta posjuego, el 35,61% de los participantes sostuvieron que en ocasiones se justifica que los ciudadanos desobedezcan la ley, mientras el 38,64% estuvieron de acuerdo con que en ocasiones se justifica que los mineros desobedezcan la ley. Interrogados más adelante sobre diferentes razones por las cuales se justificaría desobedecer la ley, solo el 7,58% de los participantes respondieron que en ningún caso se justificaría hacerlo.

La profundización de la cultura de la ilegalidad es un asunto de percepción. En efecto, mientras los ciudadanos más creen que los demás no cumplen las leyes, es más probable que se vean incentivados ellos mismos a no hacerlo. Así pues, solo el 29,55% de los participantes en los ejercicios experimentales estuvieron de acuerdo con la afirmación: “En este municipio la gente cumple la

mayoría de las leyes”. De igual forma, el 75% de los encuestados sostuvieron que en su municipio la gente actúa, sobre todo, en busca de su propio beneficio.

Estas realidades pueden desincentivar la disposición de muchos mineros a la formalización, mantener la tolerancia con algunos fenómenos de corrupción y por tanto, la ampliación del margen de acción con el que cuentan los mismos actores corruptos. Algunas de las entrevistas dieron cuenta de aspectos “culturales” que podrían explicar esto. En efecto, sin caer en el determinismo que advierte Kliksberg (2007), en algunos arreglos locales la corrupción simplemente no es mal vista. De esta forma, en varios casos, las consecuencias negativas de la corrupción ni siquiera se conocen y muchas de sus prácticas no son juzgadas como moralmente reprochables por sus participantes (de Speville, 2011; Misse, 2013).

**Tabla 18. Resultados y retroalimentación del IAD**

<b>Resultados</b>	<b>Efectos sobre arena de acción (Actores e interacciones)</b>	<b>Efectos sobre variables exógenas (Contexto, atributos de comunidad y reglas)</b>
<b>Reducción de espacios de corrupción (SGR)</b>	-Cambio de estrategias de actores corruptos -Reducción en los beneficios de algunos fenómenos de corrupción	-Legitimidad e idoneidad de inversión de recursos de regalías -Nuevos ajustes normativos
<b>Expresiones sociales beneficiosas (Asociaciones ciudadanas e iniciativas de RSE)</b>	-Espacios de participación informal ciudadana fortalecidos -Oposición por parte de actores “representativos” (Representatividad VS. Participación).	-Visibilidad de reglas informales de carácter prosocial - Coordinación de presencia de actores extralocales

<b>Resultados</b>	<b>Efectos sobre arena de acción (Actores e interacciones)</b>	<b>Efectos sobre variables exógenas (Contexto, atributos de comunidad y reglas)</b>
<b>Grados de capital social en entornos complejos (confianza, cooperación)</b>	-Disposición a la acción colectiva -Espacios de participación informal fortalecidos	-Superación y contención de aspectos perjudiciales de la "cultura minera"
<b>Desconfianza institucional y deslegitimidad estatal</b>	-Baja participación en espacios formales -Bajos niveles de denuncia ciudadana	-Profundización de la desconfianza institucional
<b>Inestabilidad normativa y legislación inconveniente</b>	-Inestabilidad en las relaciones legales -Dificultades de formalización	-Cambios en el entramado normativo
<b>Mafias, clientelas y vicios políticos</b>	-Mantenimiento de viejas estructuras políticas -Cooptación de espacios políticos representativos y participativos	-Reglas informales al servicio de élites locales
<b>Amenaza, violencia y miedo</b>	-Victimización -Rentas ilegales -Actividades criminales	-Prevalencia de dinámicas de miedo
<b>Niveles de tolerancia, connivencia e imposición de ilegalidad</b>	-Desinterés en la formalización -Tolerancia con fenómenos de corrupción -Ampliación del margen de acción de actores corruptos	-Profundización de cultura de la ilegalidad

La Tabla 18 resume los resultados del análisis de IAD y los efectos sobre el sistema. A manera de conclusión, es posible afir-

mar que la arena de acción evidencia rasgos estructurales que afectan los arreglos microinstitucionales: la economía política local se caracteriza por otorgar beneficios a pocos en detrimento del sistema socioecológico del territorio. Sin embargo, en medio de las condiciones adversas también se evidencia un activo social dispuesto a materializar iniciativas en decisiones y acciones hacia resultados socialmente deseables. La clave está en prestar atención a las dos caras de la moneda pues la faceta negativa se puede enfrentar no solo desde medidas centralistas sino también desde la identificación y valoración de los arreglos comunitarios prosociales que existen en los territorios mineros.

## Bibliografía

- Bowles, S., & Gintis, H. (2006). The evolutionary basis of collective action. In B. Weingast, & D. Wittman, *The Oxford handbook of political economy*. Oxford: Oxford University Press.
- De Speville, B. (2011). *Superando la corrupción*. Bogotá: Planeta.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos"*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Sistema General de Regalías*. Recuperado el 3 de diciembre de 2013, de Sistema General de Regalías: <https://www.sgr.gov.co/Prensa/CursosyCapacitaciones.aspx>
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Espinal, R. (2005). *Clientelismo*. Recuperado el 29 de 10 de 2013, de Instituto Interamericano de Derechos Humanos: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/clientelismo.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/clientelismo.htm)
- Gambetta, D. (2000). Mafia: the price of distrust. En D. Gambetta, *Making and breaking cooperative relations* (págs. 158-175). Department of Sociology, University of Oxford.
- Giraldo, J. (. (2011). *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: Universidad EAFIT.

- Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera no legal. En J. Giraldo (Ed), *Economía criminal y poder político* (págs. 33 - 69). Medellín: Universidad EAFIT, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Investigación - COLCIENCIAS.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., & Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.
- Instituto de Estudios del Ministerio Público -IEMP, P., & Escuela Superior de Administración Pública-ESAP. (2012). *Anatomía de la cooptación en Colombia. Fundamentos de una línea de investigación para el fortalecimiento de la institucionalidad*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Kaufman, R. R. (1974). The Patron-Client Concept and Macro-Politics Prospects and Problems. *Comparative Studies in Society and History*, 284-308.
- Kliksberg, B. (2007). ¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo? En B. Kliksberg, & A. Sen, *Primero la gente* (págs. 263-286). Barcelona: Deusto.
- Klitgaard, R. (2003). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Massé, F., & Camargo, J. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia*. Bogotá: CTIpx.
- Mazar, N., Amir, O., & Ariely, D. (2008). The dishonesty of honest people: A theory of self-concept maintenance. *Journal of Marketing Research* , 633-644.
- 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.
- Misse, M. (2009). El delito como parte del mercado ilegal: Violencia, mercancía política y narcotráfico en Río de Janeiro. En R. Stanley, *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina* (págs. 109-127). Madrid: Entimema.
- Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: Reflexiones a partir del concepto de mercancía política. En J. Giraldo (ed), *Economía criminal y poder político* (págs. 10 - 32). Medellín: Universidad EAFIT - Departamento Administrativo de ciencias, Tecnología e Innovación.

- Morck, R., & Yeung, B. (2004). Family control and the rent-seeking society. *Entrepreneurship Theory and Practice* , 391-409.
- Moreno, J. (1995). Teoría del Clientelismo y Estudio de la Política Caciquil. *Revista de Estudios Políticos* , 191-224.
- OECD. (2009). *Building a Cleaner World Economy*. Recuperado el 12 de Diciembre de 2013, de Organization for Economic Co-operation and Development: <http://www.oecd.org/economy/buildingacleanerworld-economy.htm>
- Orrego Larraín, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E., & Polski, M. M. (1999). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. *By authors* .
- Rose-Ackerman, S. (2010). Economía política de la corrupción. En M. (. Merino, *Ética pública* (págs. 132-158). México: Siglo XXI.
- Torsello, D. (2012). Clientelism and Social Trust in Comparative Perspective: Particularism versus Universalism. *International Journal os Humanities and Social Science* , 71-78.
- UNODC. (2013). *Censo de cultivos ilícitos*. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen.
- Uslaner, E. M. (2009). Corruption, inequality and trust. En G. Svendsen, & S. Gunnar Lind Haase, *The handbook of social capital*. Londres: Edward Elgar.
- Uslaner, E. M. (2004). Trust and Corruption. En J. e. Lambsdorf, *Corruption and the new institutional economics*. Londres: Routledge.

# Anexo. Preguntas y respuestas del IAD minero

## Variables exógenas

**Contexto:** son los 'eventos' que se producen en el mundo sobre el cual se actúa. Se refieren frecuentemente a los bienes y servicios producidos, consumidos y localizados en una situación específica, como la tecnología disponible para estos procesos.

**Atributos de comunidad:** se refiere a la comunidad en la cual se sitúa una arena de acción. Estos atributos incluyen: valores de comportamiento generalmente aceptados, el nivel de comprensión de los participantes, el nivel de homogeneidad de las preferencias, el tamaño y la composición y el nivel de inequidad de bienes básicos entre los afectados.

**Reglas:** se usan para denotar regulaciones, instrucciones, preceptos y principios.

## Arena de acción

**Situación acción:** es el espacio social en el que interactúan participantes con diferentes preferencias.

**Actores:** pueden ser individuales o grupales, se refiere a los participantes dentro de una situación de interacción específica.

## Delimitan

**Interacciones:** delimitados por las variables exógenas, los actores en una arena de acción interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan o pelean, entre otras cosas.

**Criterios de evaluación:** se utilizan para evaluar el desempeño de un sistema, examinando los patrones de interacción y los resultados.

## Afectan

**Resultados:** retroalimentan en un primer momento la situación de acción y a los actores, pueden transformar sus estrategias e influenciar sus interacciones con el tiempo. Los resultados también pueden afectar de manera más lenta las variables exógenas.

## Retroalimentan

## Variables exógenas

**Contexto:** ¿Qué eventos históricos pueden afectar las decisiones de los actores en la Arena de Acción? ¿Qué condiciones económicas, sociales y políticas entran en juego en la Arena de Acción?

**Atributos de comunidad:** ¿Qué condiciones culturales se identifican en la comunidad? ¿Qué creencias, tradiciones e ideas son comunes a los actores en la Arena de Acción? ¿Cómo se estructuran elementos como la información de los participantes, su comprensión de la situación, su concepción de las interacciones y la distribución y equidad (o falta de) de los resultados?

**Reglas:** ¿Qué reglas (regulaciones, instrucciones, preceptos y principios) están siendo usadas en la Arena de Acción por los participantes?

## Delimitan

## Arena de acción

**Situación acción:** ¿Cuáles son las posiciones o roles que juegan los actores en la situación? ¿Qué acciones pueden emprender? ¿Cuál es el nivel de control que cada participante tiene sobre acciones?

**Actores:** ¿Quiénes son los participantes? ¿Quiénes son los interesados?

**Interacciones:** ¿Qué bienes o servicios intercambian los actores? ¿De qué manera se encuentran e interactúan los actores en la Arena de Acción?

## Criterios de evaluación:

¿Qué se quiere evaluar? ¿Sobre qué conceptos se busca entender el sistema?

## Afectan

**Resultados:** ¿Qué resultados son posibles en la situación? ¿Qué resultados se esperan? ¿En qué costos y beneficios incurrirán los participantes cuando emprenden acciones en la situación? ¿Cómo puede retroalimentar estos resultados todo el sistema?

## Retroalimentan



**Confianza y acción colectiva  
en contextos mineros:  
un análisis econométrico**

Adolfo Eslava  
Oswaldo Zapata



## Introducción

La producción y gestión de los recursos públicos derivados de la explotación aurífera se enfrentan al clásico dilema social de lo colectivo. Las responsabilidades formales de los actores involucrados en el ciclo de las regalías parecen desfigurarse con frecuencia como resultado de un conjunto de mecanismos *de facto* que se imponen desde lo local y no siempre conducen a resultados socialmente óptimos. El predominio de la denominada *tragedia de los comunes* (Hardin, 1968) parece ser la conclusión implícita en la mayoría de análisis y diagnósticos sectoriales recientes sobre la minería en el país. No obstante, siguen sin ser explorados a profundidad los arreglos microinstitucionales locales donde finalmente se concentran muchos nudos de la política pública en este campo. En general, la investigación que da origen a este libro estuvo encaminada a comprender ese tipo de acuerdos que operan en la vida cotidiana de los territorios objeto de estudio, y este capítulo en particular hace énfasis en

la explicación de atributos de comunidad como la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva.

En contextos adversos caracterizados por la extracción de recursos naturales, precariedad del Estado y presencia de grupos armados ilegales, las redes de interacción entre el mercado, el Estado y las comunidades se presentan como altamente débiles e ineficientes, y en ellas prevalecen la desconfianza y los obstáculos a la acción colectiva. Los mecanismos tradicionales de mercado y la intervención del Estado han sido incapaces de ofrecer una solución óptima desde el punto de vista social a los problemas de diseño y puesta en marcha de reglas de juego claras alrededor de la explotación y comercialización del oro. Además, los mecanismos de empoderamiento comunitario también enfrentan retos de enormes dimensiones y es necesario reconocer plenamente el importante papel que ellos podrían desempeñar siempre que fueran incorporados como parte de la promoción de un conjunto de instituciones, como reglas del juego que alineen los incentivos individuales con el máximo logro social.

Este potencial comunitario coincide con el planteamiento de Ostrom (1990) según el cual en el gobierno de los recursos de uso común, las colectividades pueden darse reglas cuyo resultado es de retornos individuales y sociales superiores a los que arrojarían por sí solos los mecanismos dispuestos por el mercado y el Estado. Desde una perspectiva evolutiva, las comunidades exhiben una flexibilidad singular para adaptar sus instituciones a las circunstancias cambiantes del entorno a partir de un conjunto de preferencias prosociales que conducen a prácticas exitosas de acción colectiva autoorganizada. Los costos de transacción y las asimetrías de información entre los actores de la cadena favorecen ese tipo de solución de comunidad, todo lo cual va en contravía a

los supuestos económicos convencionales para los que la solución óptima sería la internalización de las externalidades mediante mecanismos correctivos impuestos por el Estado al sistema de incentivos que enfrentan los agentes en el mercado (Cárdenas, 2009). En breve, es posible acudir a la noción de *gobernanza comunitaria* para reconocer la posibilidad de hacer compatibles incentivos individuales con propósitos comunes, así como identificar las actitudes prosociales presentes en las comunidades con el fin de darle la importancia que tienen en los procesos de toma de decisiones colectivas (Bowles y Gintis, 2005).

En el complejo contexto que rodea la minería del oro, es preciso rastrear las pistas que conducen a un pacto viable y sostenible entre los actores involucrados con el propósito de construir políticas públicas locales en sintonía con la realidad minera de adversidades, pero también de posibilidades. El desarrollo de las capacidades colectivas necesarias para adelantar esta tarea en los territorios estudiados pasa por identificar primero el nivel de capital social de sus comunidades, así como sus determinantes; tema hacia el cual se orientan el ejercicio experimental y el análisis econométrico que se presentan en los siguientes apartados.

En primer lugar es preciso señalar que, según Ostrom y Ahn (2003), el capital social constituye un recurso inmaterial indispensable para la cooperación y se forma a partir de la confianza, la acción colectiva y las instituciones formales e informales. Así, por ejemplo, existe evidencia empírica que sugiere una correlación significativa entre la confianza y algunos de los principales indicadores del desarrollo económico de los países como la tasa de crecimiento, el nivel de pobreza, la desigualdad de ingresos y el desempleo, siendo positiva en el primer caso y negativa en los tres restantes (Cárdenas & Carpenter, 2008).

En esta investigación se adopta un enfoque experimental para la medición de la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva. Esta aproximación encuentra profusas raíces en la literatura de economía experimental y ciencias del comportamiento. Los ejercicios específicos que dan cuenta de estas variables sociales han sido particularmente desarrollados a lo largo de las últimas cuatro décadas y se mantienen como un campo abierto que goza de vigor, pues se sigue prestando para contrastar hipótesis teóricas clave a través de finos diseños experimentales y complicados mecanismos de incentivos, así como por el hecho de que el inventario de información acopiada sigue estando abierto a contribuciones (Roth & Kagel, 1995).

El *juego de confianza* propuesto por Berg, Dickaut y McCabe (1995) recrea un mecanismo de confianza- reciprocidad entre parejas de jugadores anónimos entre sí, a quienes se asigna una dotación inicial equivalente pero enfrentan incentivos diferentes. El experimento se adelanta en dos movimientos: el primero ejecutado por el jugador 1 y el segundo por el jugador 2. Al primero se le da la oportunidad de enviar cuanto quiera de su dotación inicial al segundo. Luego, ese envío se triplica y el jugador 2 decide enviar de vuelta cuanto quiera al primero. El porcentaje que de su dotación inicial es enviado por el jugador 1 arroja una medida de confianza, mientras el porcentaje que de la dotación inicial más la cantidad triplicada es devuelto por el jugador 2 constituye una medida de reciprocidad. Como se describe en el primer capítulo del libro, el ejercicio experimental y su protocolo correspondiente presenta algunas variaciones respecto a esta propuesta seminal y en esencia sintetiza modificaciones de Cárdenas et al (2009), Méndez (2012) y Giraldo,

Casas, Méndez y Eslava (2013). En juegos de confianza de una sola ronda, la tasa de ganancia social depende exclusivamente de la decisión del primer jugador, pero los retornos individuales dependen de las decisiones que tomen ambos jugadores. Así, se alcanza el máximo grado de beneficios sociales cuando el jugador 1 envía toda su dotación inicial a su compañero. Mientras, en juegos con más de una ronda, donde se abre espacio para un comportamiento estratégico más complejo que da lugar al aprendizaje evolutivo, las ganancias sociales dependerán del comportamiento de ambos.

Los resultados empíricos de estos juegos contradicen los escenarios teóricos más extremos y soporta la hipótesis sobre el desarrollo de preferencias prosociales. De acuerdo con los supuestos económicos ortodoxos de maximización de la utilidad individual, el jugador 2 no tendría incentivos para devolver parte de sus recursos al jugador 1 y en consecuencia este tampoco enviaría nada en primera instancia. Esto es, predicen el peor escenario desde el punto de vista social. Sin embargo, resultados internacionales ubican las medidas de confianza y reciprocidad alrededor del 50% y el 40%, respectivamente (Cárdenas & Carpenter, 2008). Recientemente, el estudio de Giraldo et al (2013) encontró niveles de confianza y reciprocidad para Antioquia del orden de 51% y 30%, respectivamente, luego de aplicar 30 sesiones experimentales a lo largo del departamento.

Aún no hay consenso en la literatura con respecto a los determinantes de la confianza y la reciprocidad. Sobre la primera, los resultados parecen ser bastante sensibles a si los experimentos se realizan entre grupos de estudiantes o no, mientras la reciprocidad aparece como representación muy directa del tipo de atributos de comunidad que predominan

entre los integrantes de la muestra. Así, se habla de *reciprocidad balanceada* cuando la devolución del jugador 2 iguala el monto enviado por el jugador 1 como si se tratara de un préstamo sin intereses, de tal modo que aquel se guarda para sí todos los beneficios sociales derivados de la transacción (Greig y Bohnet, 2005). O bien, se refiere como *reciprocidad condicional* a la situación en la que los jugadores se ven más como compañeros cuyo comportamiento redundará en ganancias netas para ambos (Cárdenas & Carpenter, 2008).

Los juegos de disposición a la acción colectiva pretenden ir al centro de la discusión sobre las posibilidades humanas de diseñar mecanismos para la provisión y asignación eficientes de bienes públicos, de aquellos cuya naturaleza está muy cercana a la de ser no rivales y no excluyentes. En general, se trata de modelar situaciones en las que los individuos se enfrenten a dos estrategias posibles: cooperar o ser egoístas, una estrategia dominante: ser egoístas, y un resultado social subóptimo bajo el escenario de la aplicación simultánea de la estrategia dominante en cada caso. Es la circunstancia clásica a que se enfrenta una sociedad en el proceso de producción de bienes públicos, donde se pone de relieve el problema del polizón o del ventajismo oportunista (Hey, 1991).

Los experimentos de bienes públicos más usuales en comunidades en desarrollo han sido tres: el del *dilema del prisionero*, el del *recurso de uso común*, y el del *mecanismo de contribución voluntaria* (PD, CPR y VCM, por sus siglas en inglés, respectivamente) (Cárdenas & Carpenter, 2008).

El primero es conducido como un juego simétrico de dos personas que se enfrentan a una matriz de pagos donde cada una

debe escoger simultáneamente si cooperar o delatar. Este juego reproduce en laboratorio el dilema teórico clásico del prisionero en el que dos presos por un mismo delito esperan ser interrogados simultáneamente sobre la culpabilidad de su compañero: si el uno delata al otro pero el otro no delata al primero, entonces el delator recibe el menor castigo posible mientras el delatado recibe uno muy alto; si hay delación simultánea, entonces ambos reciben el castigo promedio; y, finalmente, si los dos cooperan, el castigo que tendrían que asumir sería el menor posible, dado que la justicia tiene escasa información sobre su participación en los hechos por los cuales han sido detenidos (Roth & Kagel, 1995).

El juego CPR relaja el supuesto de no rivalidad del bien y simula una situación donde los participantes cooperan al no extraer mucho de un recurso que es no exclusivo, pero cuyo usufructo marginal implica menor disponibilidad social del mismo. Aquí, los retornos individuales están en función de la proporción de la extracción personal sobre la social. Para facilitar a los jugadores la comprensión del mecanismo, se les suele presentar todos los posibles escenarios de retornos por elección individual y social resumidos en una tabla (Cárdenas, 2009).

El tercer tipo de experimento, el VCM, es uno que modela un mecanismo de dilema del prisionero con más de tres participantes, donde cada individuo tiene la posibilidad de contribuir a la producción de un bien público en contravía de una estrategia dominante dada por el ventajismo oportunista de irse por la opción privada. Las variaciones de este mecanismo básico suelen estar asociadas al diseño de rondas de repetición para la acumulación de aprendizaje, que pueden ser acompañadas o no de distintos niveles de comunicación entre los jugadores, así

como de sanciones sociales a la conducta ventajista (Cárdenas & Carpenter, 2008).

Los resultados de estos ejercicios contradicen con frecuencia los supuestos teóricos más ortodoxos y se ubican en un nivel intermedio entre ellos. En los extremos del resultado esperado se encuentran, de un lado, la visión económica ortodoxa de teoría de juegos que predice la solución individualista tipo Nash, y de otro lado, el enfoque sociológico-psicológico que predice la cooperación total entre los jugadores (Roth & Kagel, 1995). Como sintetizan Cárdenas y Carpenter (2008) al revisar la literatura internacional, es posible identificar una respuesta aproximada intermedia por tipo de experimento, cuya heterogeneidad parcial se explicaría por los diferentes *contextos* en que tienen lugar los ejercicios. Así, alrededor de un tercio de los jugadores cooperan en el PD, solo tres cuartos de los niveles de extracción privada tipo Nash aparecen en el CPR y las contribuciones a la formación de bienes públicos alcanzan cerca del 50% de las decisiones en los experimentos del VCM. En el reciente trabajo de Giraldo et al. (2013) se estima un nivel de disposición a la acción colectiva del 40% por el mecanismo de contribución voluntaria.

Entre los determinantes de la disposición a la cooperación, la literatura ha señalado variables asociadas a las características de los participantes, como la edad, el nivel de escolaridad y la actitud frente al riesgo, así como variables experimentales relacionadas con la presencia de mecanismos sancionatorios del ventajismo oportunista, la posibilidad de comunicación entre jugadores y el número de rondas (Barr, 2002; List, 2004; Gaechter et al., 2004; Carpenter et al., 2004a, 2004b; Cárdenas et al., 2009).

## Confianza y acción colectiva en contextos de minería aurífera

Entre los métodos disponibles para la medición de la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva, esta investigación priorizó los experimentos de laboratorio sobre la encuesta. El enfoque experimental permite una mejor aproximación al dato real, toda vez que utiliza recursos monetarios reales y modela escenarios con base en mecanismos y protocolos estándar bien ajustados que hacen posible controlar la medición por factores que perturban simultáneamente el tratamiento y los resultados<sup>1</sup>.

Como se indicó en el primer capítulo, se desarrollaron cinco sesiones experimentales en cinco de los 17 municipios de la muestra durante los meses de octubre y noviembre del año 2013. En cada sesión se realizaron los juegos de confianza, mecanismo de contribución voluntaria y trampa, por lo que se adelantaron 15 experimentos en total. En este capítulo se resumen los resultados básicos de los primeros dos experimentos y también se presenta una propuesta de análisis de sus factores determinantes a través de modelación econométrica.

Según se mencionó, el diseño específico de los experimentos se basó en la adaptación de Giraldo et al. (2013) y Méndez (2012)

---

1 La encuesta posjuego diligenciada por cada uno de los participantes incluyó la pregunta estándar sobre confianza utilizada por la Encuesta Social General y la Encuesta Mundial de Valores, que es: “En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la gente?”. Sin embargo, siendo esta una pregunta de percepción, cuyo dominio de respuesta es necesariamente binario y cuyo enfoque es uno genérico de confianza diluida (Putnam, 2002), se considera más conveniente para los efectos de este capítulo trabajar con los resultados experimentales propiamente dichos.

a la propuesta de Cárdenas et al. (2009). Por haber sido llevados a cabo en terreno, con comunidades directamente vinculadas con la cadena de producción y gestión de bienes públicos a partir de la producción de oro, se puede afirmar que son *experimentos de laboratorio en campo* (Cárdenas & Carpenter, 2008). Además, vale la pena insistir en que una de las ventajas de los experimentos puros de laboratorio con respecto a los de campo reside en la posibilidad de ajustar mejor los controles que le otorgan mayor *validez interna* al ejercicio (Morgan & Winship, 2007).

En total participaron 132 personas de los municipios de Cañasgordas, Segovia y Tarazá en el departamento de Antioquia, Puerto Libertador en Córdoba y San Pablo en Bolívar. Con el propósito de aleatorizar al máximo grado posible la escogencia de las localidades, se consideró una aproximación al balance entre covariables definiendo escenarios de experimentación mediante el análisis de variables consideradas como decisivas del fenómeno bajo escrutinio. Ellas fueron: la delimitación de la unidad básica, como el municipio, el departamento y la subregión administrativa de pertenencia, el volumen de producción de oro durante el período 2001-2012, el Índice de Gobierno Abierto a 2011, y el Índice de Riesgo de Victimización en el 2012.

La Tabla 1 presenta las características sociodemográficas de los participantes en los experimentos, discriminando por edad, género, escolaridad, ocupación, gastos del hogar y autopercepción de pobreza. El universo poblacional de referencia en este estudio obligó una representación específica de miembros del sector minero y público, pero también de las organizaciones sociales y ciudadanos comunes cuya participación en la cadena bajo estudio es aún débil y poco clara, pero se estima potencialmente importante.

**Tabla 1. Características sociodemográficas de los participantes en los experimentos**

	<b>Cañas-gordas</b>	<b>Puerto Libertador</b>	<b>San Pablo</b>	<b>Segovia</b>	<b>Tarazá</b>	<b>Total</b>
<b>Participantes</b>	30	26	20	32	24	<b>132</b>
<b>Edad</b>						
Promedio	42,4	38,5	42,7	42,7	42,4	<b>41,7</b>
14-27 años	20%	19,2%	5%	28,1%	4,2%	<b>16,7%</b>
28-38 años	23,3%	30,8%	30%	15,6%	41,6%	<b>27,3%</b>
39-59 años	43,3%	46,1%	60%	34,4%	50%	<b>45,4%</b>
60-80 años	13,3%	3,8%	5%	21,9%	4,2%	<b>10,6%</b>
<b>Género</b>						
Hombres	60%	57,7%	70%	68,7%	37,5%	<b>59,1%</b>
Mujeres	40%	42,3%	30%	31,2%	62,5%	<b>40,9%</b>
<b>Escolaridad</b>						
Ninguna	6,7%	0%	5%	15,6%	15,6%	<b>6,8%</b>
Primaria incompleta	16,7%	19,2%	10%	18,7%	18,7%	<b>15,9%</b>
Primaria completa	16,7%	15,4%	10%	12,5%	12,5%	<b>14,4%</b>
Secundaria incompleta	20%	19,2%	10%	28,1%	28,1%	<b>19,7%</b>
Secundaria completa	16,7%	19,2%	20%	15,6%	15,6%	<b>17,4%</b>
Superior	23,3%	26,9%	45%	9,4%	9,4%	<b>25,8%</b>
<b>Ocupación</b>						
Minería	48,3%	46,1%	11,1%	68,7%	8,3%	<b>40,3%</b>
Sector público	24,1%	7,7%	38,9%	6,2%	12,5%	<b>16,3%</b>
Organización social	10,3%	23,1%	44,4%	6,2%	54,2%	<b>24,8%</b>
Otro	17,2%	23,1%	5,6%	18,7%	25%	<b>18,6%</b>

	Cañas- gordas	Puerto Libertador	San Pablo	Segovia	Tarazá	Total
<b>Gastos del hogar</b>						
< 1smmlv	48,3%	57,7%	15%	31%	20,8%	<b>35,9%</b>
1-2 smmlv	48,3%	34,6%	65%	48,3%	62,5%	<b>50,8%</b>
2-3 smmlv	3,4%	7,7%	15%	17,2%	16,7%	<b>11,7%</b>
3-4 smmlv	0%	0%	0%	3,4%	0%	<b>0,8%</b>
> 4 smmlv	0%	0%	5%	0%	0%	<b>0,8%</b>
<b>Autopercepción de pobreza</b>						
Promedio (escala 1-10 [muy pobre-muy rico])	3,7	3,5	4,2	3,6	3	<b>3,6</b>

Vistos en sus rasgos generales, los resultados que se presentan en la Tabla 2 siguen patrones similares a los del conjunto de la evidencia existente para la región y el resto del mundo. El nivel de confianza se ubica en 53%, ligeramente superior del promedio mundial (50%) y antioqueño (51%), y más de diez puntos porcentuales por encima del latinoamericano (42,7%)<sup>2</sup>. La medida de reciprocidad es de 28,8%, que resulta por el contrario estar tanto por debajo del promedio mundial (40%) como del antioqueño (30%), pero ligeramente por encima del latinoamericano (25,9%). Finalmente, la disposición a la acción colectiva de los participantes resulta ubicarse en 52,3%, muy por encima del promedio para Antioquia (40%) y América Latina (21,6%), y algo superior a los resultados mundiales promedio (50%).

2 Nivel agregado para seis ciudades capitales. Ver Cárdenas et al.(2009).

**Tabla 2. Niveles de confianza, reciprocidad y disposición a la acción colectiva (%)**

	Cañas- gordas	Puerto Libertador	San Pablo	Segovia	Tarazá	Todos	
	Confianza <sup>a</sup>	66,7	53,8	50	39,1	56,2	<b>53</b>
<i>Juego de confianza</i>	Expectativa de reciprocidad por el jugador 1	32,5	42,2	32,6	40,1	32,1	<b>36,2</b>
	Reciprocidad <sup>b</sup>	33,7	37,9	31,9	19,9	21,9	<b>28,8</b>
	Expectativa de confianza por el jugador 2	42,8	67,3	72,5	53,1	39,6	<b>54,2</b>
<i>Juego del mecanismo de contribución voluntaria</i>	Disposición a la acción colectiva <sup>c</sup>	46,7	53,8	45	56,2	58,3	<b>52,3</b>
	Expectativa de cooperación <sup>d</sup>	43,6	57,2	68,7	39,7	52,4	<b>50,8</b>

- [Envío del jugador 1 / Dotación inicial del jugador 1]
- [Envío del jugador 2 / (Dotación inicial jugador 2 + Envío triplicado del jugador 1)]
- [Jugadores que contribuyeron a la cuenta grupal / Total jugadores]
- Porcentaje de personas que el jugador promedio cree van a invertir en la cuenta de grupo

Estos resultados son alentadores, tanto desde el punto de vista agregado como por municipios. En primer lugar, la confianza, la reciprocidad y la voluntad de cooperación arrojan guarismos que logran identificar un escenario de partida para mejorar los rendimientos del capital social. Hay que recordar que estas actitudes tienden a desafiar más estrictamente la racionalidad del *homo*

*economicus* y se soportan en la presencia de preferencias prosociales en los jugadores. En segundo lugar, los resultados municipales son también esperanzadores y, sobre todo, exhiben un comportamiento singularmente favorable en lo que respecta a la disposición a la acción colectiva. Así, frente a los difíciles desafíos de política en escenarios tan complejos como los del Nordeste y Bajo Cauca antioqueños, donde la confianza ha sido tan duramente golpeada por el conflicto y la vulneración sistemática de los derechos de propiedad, los niveles de cooperación se presentan como los más altos. Esta circunstancia debe ser asumida como una conquista social que debe ser puesta al servicio de la reconstrucción de los deteriorados tejidos de confianza en el territorio.

## **Los detonantes del capital social en el territorio**

La relación entre el comportamiento específico de los participantes y las variables de tipo socioeconómico, contextual y experimental que inciden sobre sus decisiones encierra el núcleo de las lecciones que persiguen los hacedores de política para adoptar medidas eficaces que eleven el capital social y los rendimientos colectivos. Aquí se propone una primera aproximación econométrica a esta búsqueda a partir de los resultados obtenidos en los ejercicios experimentales. En particular, se modelan la confianza, la reciprocidad y la disposición a la acción colectiva. La aproximación empírica fue distinta en cada caso: se ajustó un modelo logit ordenado para la *confianza*, uno por mínimos cuadrados ordinarios para la *reciprocidad* y uno probit para la *disposición a la acción colectiva*. Los regresores corresponden a categorías analíticas compartidas total o parcialmente entre los modelos, así: *características del jugador*, *características del*

*compañero y variables experimentales* en el juego de confianza, y *características del jugador, características de la sesión, y variables experimentales* en el de acción colectiva.

La Tabla 3 presenta los resultados de un modelo logit ordenado para la confianza, que recoge los efectos de variables asociadas a las características demográficas y socioeconómicas del jugador y su compañero de juego. Uno de los supuestos tras esta estrategia empírica es que la probabilidad relativa de entre todas las parejas posibles de envío por el jugador 1 es la misma. Este modelo asume que los coeficientes que describen la relación de probabilidad entre la decisión de no enviar nada y el resto de posibles decisiones, son los mismos que describen la probabilidad relativa entre enviar toda la dotación inicial y enviar cualquier otra cantidad inferior. Entonces, dado que la relación entre todas las parejas de grupos es la misma, hay un solo conjunto de coeficientes estimados, que se presentan en la segunda columna de la tabla.

En términos generales, los resultados sugieren una relación estrecha entre la confianza y la edad, el sexo, el nivel educativo, la brecha de ingresos y la victimización por hurto. En efecto, una diferencia de un año de edad eleva la probabilidad relativa de enviar toda la dotación inicial en 1,03 veces<sup>3</sup>, mientras todas las demás variables permanezcan constantes<sup>4</sup>. Como se señaló más arriba, este es un resultado que coincide con otros ejercicios

---

3 Vale la pena volver a señalar en este punto que los retornos sociales dependen exclusivamente de la cantidad enviada por el jugador 1, de tal modo que aquellos se maximizan justo cuando este envía toda su dotación inicial.

4 En adelante, la interpretación de todos los efectos sostendrán implícitamente esta condición según la cual el efecto tiene lugar siempre que las demás variables permanezcan constantes.

internacionales y, tal como destacan Giraldo et al. (2013), pone de relieve la importancia de dar un tratamiento especial a los jóvenes en el diseño de la política pública. Es preciso liderar apuestas que mejoren sustancialmente la visibilidad y promoción de estímulos al comportamiento prosocial entre la juventud. Por su parte, las mujeres exhiben una probabilidad 0,3 veces menor que la de los hombres a enviar toda la dotación. Dado que esto tiende a ir contra alguna evidencia empírica reciente, lo que puede estar confirmando es la hipótesis según la cual en estos contextos la mujer enfrenta una carga de adversidad mayor que los hombres, lo que deteriora su inclinación a confiar.

**Tabla 3. Variable dependiente:  
Confianza. Modelo Logit Ordenado**

<b>Variabes independientes</b>	<b>Coefficiente estimado</b>	<b>Razón de probabilidades</b>
Edad del jugador	0,0256*	1,0260*
	(-0,0150)	(0,0154)
1 si el jugador es mujer	-1,1912*	0,3039*
	(0,7146)	(0,2171)
1 si el jugador tiene educación secundaria completa	0,9981	2,7131
	(0,9392)	(2,5483)
1 si el jugador tiene más que educación secundaria completa	1,7760***	5,9062***
	(0,5393)	(3,1852)
1 si el nivel educativo del jugador es mayor que el de su compañero	-0,8311	0,4356
	(0,6206)	(0,2703)
1 si el nivel educativo del jugador es menor que el de su compañero	-0,4623	0,6298
	(0,5756)	(0,3625)

<b>Variables independientes</b>	<b>Coefficiente estimado</b>	<b>Razón de probabilidades</b>
1 si el nivel socioeconómico del jugador es mayor que el de su compañero	0,5944 (1,1489)	1,8119 (2,0817)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es menor que el de su compañero	0,7172*** (0,1481)	2,0488*** (0,3033)
1 si el jugador es averso al riesgo	0,9462 (0,9193)	2,5759 (2,3679)
1 si el jugador ha sido víctima de hurto	-1,5608*** (0,3541)	0,2099*** (0,0743)
1 si el jugador ha sido víctima de homicidio a un familiar	-0,0296 (0,7106)	0,9708 (0,6898)
Observaciones		66
Pseudo R2		0.0930

Nota: \*Estadísticamente significativo al 10%. \*\*Estadísticamente significativo al 5%. \*\*\*Estadísticamente significativo al 1%. Se reportan errores robustos por clúster de municipio entre paréntesis.

Las categorías de base son: jugador hombre, jugador con nivel de escolaridad inferior al de secundaria completa, igual nivel de escolaridad entre los dos jugadores, igual nivel socioeconómico entre los dos jugadores, jugador amante al riesgo, jugador que no sido víctima de hurto, jugador que no ha sido víctima de homicidio a un familiar.

La educación superior es la variable que más actitudes pro-sociales desata en el modelo de confianza. Quienes alcanzan niveles de escolaridad superiores al de secundaria completa presentan casi seis veces más probabilidad (5,9) de enviar toda su dotación inicial que quienes tienen niveles inferiores a la secundaria completa. Esto refuerza la tesis de la educación como vehículo de movilidad social positiva y detonante de procesos de confianza. La política pública dirigida a la universalización

de la educación básica debe sostenerse, pero, más aún, tiene que seguir esforzándose por abrir más canales de continuidad en el sistema fortaleciendo la oferta de educación profesionalizante.

Los jugadores con menor nivel socioeconómico que el de su compañero muestran dos veces más probabilidades de enviar toda su dotación. Este resultado aporta un insumo importante a los tomadores de decisiones, pues implica que hasta en escenarios de inequidades evidentes —como lo muestran las cifras detalladas en los capítulos uno y tres—, quienes se encuentran en los segmentos de menores ingresos pueden constituir una pieza clave en tanto se encuentran dispuestos a confiar, en vez de desafiar a su contraparte con actitudes vengativas o antisociales.

Por último, dentro de este modelo se sugiere que la victimización por hurto reduce la confianza. Quienes han sufrido esta modalidad delictiva tienen 0,2 veces menos probabilidades de enviar toda su dotación que aquellos que no. Las estrategias contra el crimen de alto impacto económico deben seguir siendo una prioridad para el Estado pues, evidentemente, la victimización por robo actúa en menoscabo de la confianza en los demás.

La Tabla 4 reúne los resultados del modelo de *reciprocidad* por mínimos cuadrados ordinarios. Esta estrategia considera los supuestos e inferencia estadística tradicional, de tal modo que los coeficientes estimados de la segunda columna constituyen los efectos marginales de las variables exógenas sobre la *reciprocidad*, dado que las demás variables permanecen constantes. Los resultados sugieren que el porcentaje de devolución del jugador 2 al 1 parece estar estrechamente asociado al sexo del jugador 1, a la brecha educativa con respecto a este, a la expectativa sobre la confianza del jugador 1 y a la victimización por homicidio de un familiar.

El jugador 2 aumenta su devolución en 10,05 puntos porcentuales cuando el jugador 1 es mujer. Esto tiene implicaciones muy fuertes desde el punto de vista de la política pública de género pues implicaría una cierta respuesta altruista hacia la mujer. Las causas que motivan esta enorme diferencia pueden ser muchas, pero una hipótesis preliminar sería la del pago de una prima de reconocimiento implícito por el costo marginal superior que la mujer como jugador 1 tiene que asumir para confiar en el jugador 2, tal como se evidenció en el modelo de confianza. Un comportamiento similar, aunque no tan fuerte, sería el que motiva el incremento de la reciprocidad por el jugador 2 en casi 24 puntos básicos por cada punto porcentual de mayor expectativa sobre el envío inicial del jugador 1, independiente del sexo del mismo u otras consideraciones especiales. Se puede entender como un comportamiento prosocial de retribución general a la confianza.

Los resultados de los efectos de la brecha educativa y la victimización por homicidio a un familiar sobre la reciprocidad se presentan en un primer momento como contraintuitivos, pero vistos de cerca pueden no serlo tanto. Cuando el nivel de escolaridad del jugador 2 es superior al de su compañero, este parece reducir su devolución en más de cinco puntos porcentuales. Esta conducta egoísta puede estar siendo estimulada por un sistema educativo cuyos contenidos promueven un criterio de excelencia basado en el logro individual y la competencia deliberada. Prestar atención a la calidad de los contenidos, combinando inteligentemente los componentes tradicionales con módulos atractivos de educación en valores cívicos y prosociales, debe ser un complemento bien afinado a las estrategias de universalización que por regla general concentran sus esfuerzos en la expansión cuantitativa más que en el mejoramiento de los currículos.

**Tabla 4. Variable dependiente: Reciprocidad.  
Modelación por Mínimos Cuadrados Ordinarios**

<b>Variables independientes</b>	<b>Coefficiente estimado</b>
1 si el jugador tiene educación secundaria completa	4,1568 (3,4752)
1 si el jugador tiene más que educación secundaria completa	6,1452 (7,8538)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es medio	-1,2508 (2,4413)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es alto	-2,8791 (3,8330)
1 si el compañero de juego es mujer	10,0493* (4,6351)
1 si el jugador y su compañero son mujeres	-2,9634 (8,1801)
1 si el nivel educativo del jugador es mayor que el de su compañero	-5,4747*** (0,8704)
1 si el nivel educativo del jugador es menor que el de su compañero	-4,2448 (4,9230)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es mayor que el de su compañero	5,6354 (4,9592)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es menor que el de su compañero	-3,2862 (6,5580)
% esperado por el jugador 2	0,2358* (0,0954)

<b>Variables independientes</b>	<b>Coefficiente estimado</b>
1 si el jugador ha sido víctima de homicidio a un familiar	10,7815* (4,7649)
Constante	10,6193** (2,8571)
Observaciones	65
R2	0,2503

Nota: \*Estadísticamente significativo al 10%. \*\*Estadísticamente significativo al 5%. \*\*\*Estadísticamente significativo al 1%. Se reportan errores robustos por clúster de municipio entre paréntesis.

Las categorías de base son: jugador con nivel de escolaridad inferior al de secundaria completa, jugador con nivel socioeconómico bajo, compañero de juego hombre, jugador y compañero son hombres, igual nivel de escolaridad entre los dos jugadores, igual nivel socioeconómico entre los dos jugadores, jugador que no ha sido víctima de homicidio a un familiar.

Quienes han sufrido victimización por homicidio a un familiar tienden a responder con mucha mayor reciprocidad que quienes no, con una diferencia de más de diez puntos porcentuales. Este es un resultado muy interesante pues es probable que esta circunstancia desate un tipo de preferencias de mayor aversión al riesgo y cautela de brindar confianza en una primera instancia, pero no necesariamente de reportar menor reciprocidad en una segunda cuando existe la seguridad de que se ha establecido una relación de fiar. La respuesta humana a circunstancias adversas escapa en algunos casos a los pronósticos simplistas.

Finalmente, se propone un modelo Probit para modelar la disposición a la acción colectiva a través de un conjunto de variables que dan cuenta de la condición socioeconómica de los participantes, así como de variables experimentales y de la

sesión. En particular, se estima el efecto de esas variables sobre la probabilidad de invertir en la cuenta grupal dentro del experimento de mecanismo de contribución voluntaria. La Tabla 5 presenta los resultados de este modelo. En la segunda columna se reportan los efectos marginales sobre la probabilidad de invertir en la cuenta colectiva. Este método sugiere una relación estadísticamente significativa entre la disposición a cooperar y el porcentaje de personas que pertenecen a un nivel socioeconómico bajo en la sesión, la brecha educativa, el porcentaje promedio de contribuyentes esperados en la sesión y la victimización por desplazamiento y homicidio de un familiar.

**Tabla 5. Variable dependiente:  
Disposición a la Acción Colectiva. Modelo Probit.**

<b>Variables independientes</b>	<b>Efectos marginales estimados</b>
1 si el jugador es mujer	0,0397 (0,1263)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es medio	-0,0055 (0,0803)
1 si el nivel socioeconómico del jugador es alto	0,1550 (0,1550)
% de mujeres en la sesión	-0,0010 (0,0014)
% que pertenecen a nivel socioeconómico bajo en la sesión	0,0020*** (0,0004)
Desviación estándar de nivel de escolaridad en la sesión	-0,0762* (0,0440)

% promedio de contribuyentes esperados a la cuenta grupal en la sesión	-0,0005** (0,0002)
1 si el jugador ha sido víctima de hurto	0,0287 (0,1506)
1 si el jugador ha sido víctima de desplazamiento forzado	0,2167*** (0,0587)
1 si el jugador ha sido víctima de homicidio a un familiar	-0,1073*** (0,0332)
Observaciones	132
PseudoR2	0,0475

Nota: \*Estadísticamente significativo al 10%. \*\*Estadísticamente significativo al 5%. \*\*\*Estadísticamente significativo al 1%. Se reportan errores robustos por clúster de municipio entre paréntesis.

Las categorías de base son: jugador hombre, jugador con nivel socioeconómico bajo, jugador que no ha sido víctima de hurto, jugador que no ha sido víctima de desplazamiento forzado, jugador que no ha sido víctima de homicidio a un familiar.

El incremento de un punto porcentual en la cantidad de personas que pertenecen a un nivel socioeconómico bajo en la sesión aumenta la probabilidad del jugador típico de participar en la cuenta grupal en 0,2%, mientras las demás variables permanezcan constantes en sus medias<sup>5</sup>. Este resultado podría deberse a conductas de conservación, tal como ha sido consignado en la literatura experimental, pero en cualquier caso constituye un hecho relevante para la toma de decisiones.

5 Se sostiene implícitamente este supuesto a lo largo de las interpretaciones de los efectos marginales en este modelo.

Los resultados también arrojan evidencia en el sentido de una ligera actitud de ventajismo oportunista, dado que el incremento de un punto porcentual del número esperado de contribuyentes en la cuenta grupal reduce la probabilidad de participar en ella en un 0,05%. El problema del polizón aquí quizá sea reflejo del posible predominio de reglas informales extractivas y del persistente vacío jurídico asociado a la actividad minera. Esto es de esperarse dentro del juego, pero su reducido impacto resulta sorprendente. Este resultado refuerza los hallazgos de altos niveles de disposición a la acción colectiva reportados en la Tabla 2 incluso en contextos de relativa desconfianza, y se constituye sin duda en uno de los resultados más esperanzadores si se tienen en cuenta los complejos retos de política que enfrentan estos territorios

La brecha educativa aparece nuevamente como una variable que afecta el capital social, esta vez indicando que ante un incremento de una unidad en la desviación estándar del nivel de escolaridad entre los participantes de una sesión, la probabilidad de inversión en la cuenta colectiva se reduce en 7,6%. Las implicaciones de política aquí son concluyentes en el sentido de abrir más espacios para la igualdad de oportunidades escolares y reducir las brechas en esta materia.

Los últimos dos determinantes de la disposición a la acción colectiva parecen ser la victimización por desplazamiento forzado, que aumenta la probabilidad de apostar por lo público en 21,67%, y homicidio de un familiar, que reduce aquella probabilidad en 10,7%. Los mecanismos de respuesta al desplazamiento forzado, que obligan a la víctima a construir nuevos vínculos sociales, parecen muy distantes de los asociados al homicidio de un miembro de la familia, cuyo tratamiento opera más en el terreno de lo privado.

## Comentarios finales

Las políticas públicas se materializan en los territorios a través de los atributos de comunidad que exhiben sus pobladores. Por tanto, debe ser prioridad para los tomadores de decisiones prestar atención a los hallazgos de este y otros estudios que pretenden capturar la heterogeneidad de las condiciones, experiencias y respuestas locales frente a diversos arreglos institucionales.

Una hipótesis emergente que destaca por su presencia transversal en los resultados es el importante rol de la educación en la formación del capital social. Lograr estudios superiores permite confiar más que si tan solo se alcanza un nivel de escolaridad inferior al de secundaria completa, pero cuando se tienen más años de estudio que el otro entonces se tiende a responder en inferior proporción la confianza por él extendida. Así mismo, las brechas educativas entre las personas crean un escenario menos favorable a la acción colectiva. La educación es así un detonante del capital social a través de la confianza, pero una eventual arma de doble filo cuando el contenido promueve un criterio de excelencia basado en el logro individual y la competencia deliberada.

Una política pública en los territorios con predominio de actividad aurífera informal debe combinar estrategias, fundamentadas en los atributos de comunidad, que brinden respuestas de corto plazo para garantizar escenarios estables con presencia estatal y social que además promuevan incentivos económicos y políticos incluyentes, con otras de largo plazo que profundicen la gobernanza comunitaria del territorio mediante el fomento de una ciudadanía más educada, organizada, empoderada y deliberante.

## Bibliografía

- Barr, A., & Kinsey, B. (2002). Do men really have no shame? Center for the Study of African Economies Working Paper.
- Berg, J., Dickaut, J., & McCabe, K. (1995). Trust, reciprocity and social history. *Games and Economic Behavior*, 10, 122-142.
- Bowles, S. (2009). *Microeconomics: behavior, institutions, and evolution*. Princeton University Press.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2005). Social Capital, Moral Sentiments, and Community Governance. En H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, & E. Fehr, *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: MIT Press.
- Bowles, S., & Gintis, H. (1998). The moral economy of communities: Structured populations and the evolution of pro-social norms. (Elsevier, Ed.) *Evolution and Human Behavior*, 19(1), 3-25.
- Cárdenas, J. C. (2009). Dilemas de lo colectivo: instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común. . Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía.
- Cárdenas, J. C., & Carpenter, J. (2008). Behavioural development economics: Lessons from field labs in the developing world. *The Journal of Development Studies*, 44(3), 311-338.
- Cárdenas, J. C., Chong, A., Ñopo, H., & Horowitz, A. (2009). To What Extent Do Latin Americans Trust, Reciprocate, and Cooperate? Evidence from Experiments in Six Latin American Countries. *Economía*, 9(2), 45-94.
- Carpenter, J., Daniere, A., & Takahashi, L. (2004a). Cooperation, trust, and social capital in Southeast Asian urban slums. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 4(55), 533-551.
- Carpenter, J., Daniere, A., & Takahashi, L. (2004b). Social capital and trust in Southeast Asian cities. *Urban Studies*, 4(41), 853-874.
- Gaechter, S., Herrmann, B., & Thoeni, C. (2004). Trust, voluntary cooperation, and socio-economic background: Survey and experimental evidence. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 55(4), 505-531.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., & Eslava, A. (2013). Valores, represen-

taciones y capital social en Antioquia 2013. Mesa Editores.

- Greig, F., & Bohnet, I. (2005). Is there reciprocity in a reciprocal-exchange economy? Evidence from a slum in Nairobi, Kenya. Kennedy School of Government Working Paper.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1245-1248.
- Hey, J. (1991). *Experiments in economics*. Basil Blackwell: Oxford, UK.
- List, J. (2004). Young, selfish and male: Field evidence of social preferences. *The Economic Journal*, 114, 121-149.
- Méndez, N. (2012). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. Tesis de grado para obtener el título de Magíster en Políticas Pública. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Morgan, S., & Winship, C. (2007). *Counterfactuals and causal inference. Methods and principles for social research*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E., & Ahn, T.-K. (2003). *Foundations of social capital*. Edward Elgar Publishing.
- Putnam, R. (2002). Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Roth, A. E., & Kagel, J. H. (1995). *The handbook of experimental economics*. New Jersey: Princeton University Press.



## **SEGUNDA PARTE**

**Conceptos y recomendaciones  
para la construcción de pactos  
de gobernanza minera**



**Transparencia, control  
ciudadano y fortalecimiento  
institucional:  
una mirada desde las nociones  
de accountability y gobernanza**

Ana Carolina González Espinosa



## Introducción

Desde la década de los cincuenta se considera en el mundo del desarrollo que la abundancia de recursos naturales puede convertirse en una ventaja comparativa importante de países con bajos niveles de capital y altos niveles de pobreza. Los recursos que se generaran con la extracción de estos recursos permitirían al país convertir su capital natural en otros tipos de capital que inyectarían dinamismo a la actividad económica. Se trataría no solo de mayores recursos para reducir la pobreza, sino para crear capital humano y promover sectores distintos a la industria extractiva, lo que le daría sostenibilidad a la estrategia de desarrollo (Ross, 1999). Sin embargo, es extensa ya la evidencia empírica que ha demostrado que estos supuestos no se cumplen como es esperado. La literatura asociada a la llamada maldición de los recursos naturales, de hecho considera que la abundancia incentiva los comportamientos rentistas, la dependencia y tiene efectos nocivos sobre el sistema económico y político de la mayoría de

los países que extraen recursos naturales (Ross, 1999); (Arezki & Gylfason, 2013); (Busse & Groning, 2013); (Bjorvatn, Reza Farzanegan, & Schneider, 2012); (Johnson, 2012); (Robinson, Torvik, & Verdier, 2005); (Ross, The politics of the resource curse: a review, 2013).

Empero, son ya también numerosos quienes estudian casos exitosos de países que logran de cierto modo escapar a la maldición, y de estas comparaciones se han derivado recomendaciones de política para los países en dificultades. La conclusión generalizada es que la clave son las instituciones, una idea que adhiere a las tesis de Douglas North (1991). Instituciones para la estabilidad macroeconómica, instituciones para promover sectores productivos y más recientemente, instituciones para fortalecer la democracia y los sistemas de *accountability* o de pesos y contrapesos (Arezki & Van Der Ploeg, 2007); (Libman, 2010); (Mehlum, Moene, & Torvik, 2005). Con base en estas recomendaciones se han creado numerosas iniciativas internacionales, nacionales y hasta locales que buscan reforzar la capacidad de las instituciones públicas relacionadas con el sector extractivo y dotar de herramientas a los ciudadanos, o a la sociedad civil, para que exijan cuentas a sus gobernantes por la forma como se gestiona este sector.

En particular, se han multiplicado en los últimos años los escenarios que buscan una mejor administración de la renta derivada de la extracción. En efecto, de acuerdo con el Banco Mundial, una adecuada administración de los ingresos provenientes de la industria del petróleo, el gas y la minería puede contribuir a reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible (Mayorga Alba, 2009, pág. 1). El Fondo Monetario Internacional y otras ONG internacionales también han resaltado la importancia de

la transparencia en la gestión de la renta minera y petrolera (Bank Information Center, 2008). La Iniciativa de Transparencia de la Industria extractiva convoca en torno a esta idea a gobiernos, empresas y organizaciones sociales<sup>1</sup>. La Carta de los Recursos Naturales en su segundo precepto sugiere que “para que la administración de recursos naturales tenga éxito se requiere que el gobierno rinda cuentas a un público informado”<sup>2</sup>.

En medio del debate que ha generado el auge del sector extractivo en Colombia, esta discusión sobre la maldición de los recursos naturales y su posible conjuro adquiere especial relevancia. Sin entrar a analizar el caso colombiano, la contribución que se presenta aquí tiene dos propósitos. Por un lado, aportar algunos elementos teóricos que permitan entender los alcances que en la práctica se le han dado a la noción de *accountability* como recomendación de política, especialmente en lo que se refiere a la gestión de la renta. Por otro lado, se hace una invitación a quienes evalúan experiencias de promoción del *accountability*, especialmente a nivel local, para que incorporen una mirada más amplia en términos de gobernanza, que más allá de los resultados específicos de las iniciativas e implementación de recomendaciones, permita determinar los impactos que estos procesos tienen sobre la configuración de relaciones entre diversos actores estatales, empresariales y sociales. En un primer momento, proponemos englobar el conjunto de iniciativas de fortalecimiento institucional, acceso a la información, transparencia, participación y control ciudadano bajo la noción de *accountability* público. Terminamos señalando algunas

---

1 <http://eiti.org/>

2 <http://naturalresourcecharter.org/>

ausencias, otros tipos de *accountability* que se dejan a menudo de lado cuando se pone el foco en la gestión de la renta. En la segunda parte de esta contribución, profundizamos en la idea de gobernanza y lo que de ella se deriva para el análisis de experiencias de fortalecimiento institucional, control ciudadano, transparencia, etc.

## **I - Las iniciativas de promoción del *accountability***

Diversos análisis en Colombia han señalado el limitado impacto que la extracción de recursos naturales ha tenido sobre la calidad de vida de muchas regiones mineras y petroleras, y los efectos perversos en términos de corrupción y captura del Estado (Armento Vergara, Barreto Nieto, & Prieto Bustos, 2012); (Carrasquilla & Zapata, 2000); (Candelo, Durán Bobadilla, & Espitia Zamora, 2008); (Perry & Olivera, 2010); (Barrera, 2010). Con el ánimo de superar estas dificultades, múltiples iniciativas se han desarrollado en el país para dotar a los ciudadanos de las herramientas necesarias para exigir una buena gestión de las regalías, pero también para brindarles a los funcionarios públicos las capacidades para administrar estos recursos y rendir cuentas sobre su utilización. En regiones mineras y petroleras se pueden reseñar entre otras iniciativas las auditorías visibles, los comités de seguimiento a la inversión de regalías, veedurías ciudadanas a proyectos financiados con regalías, incorporación de un indicador de gestión de regalías en el Índice de Transparencia Departamental de la organización Transparencia por Colombia. Pero también los programas de fortalecimiento institucional como los de la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional, los desarrollados por Ecopetrol en asocio con la Corporación Fi-

nanciera Internacional, entre otros<sup>3</sup>. En esta sección exploramos algunos elementos teóricos que nos permiten entender mejor los objetivos y alcances de estas iniciativas.

### a) Entender las iniciativas como programas de promoción del *accountability*

En primer lugar, a pesar de su diversidad, hemos decidido englobar el conjunto de iniciativas de participación ciudadana y reforma del Estado en el concepto de *accountability*. La traducción y también el contenido del término son objeto de debate<sup>4</sup>, y como diría Robert Behn, el término de *accountability* se caracteriza por una abstracción ambigua que intenta abarcar realidades sumamente disímiles, desde el control de costos hasta la ética profesional (Behn, 2001, págs. 3-6). Estas propiedades dificultan el uso del concepto. No obstante, la noción de “buen gobierno”, que podría también hacer referencia a estas diversas experiencias,

---

3 Ver <https://www.dnp.gov.co/Programas/Regal%C3%ADas/Auditor%C3%ADasVisibles.aspx>, <http://www.comitederegaliascesar.org/>, <http://www.csirmeta.org/>, <http://csircordoba.org/CSIR/>, [http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Informe\\_Responsabilidad\\_Social\\_2006/ges-social.htm](http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Informe_Responsabilidad_Social_2006/ges-social.htm), <http://www.cerrejon.com/site/desarrollo-sostenible-%E2%80%A2-responsabilidad-social-rse/sistema-de-fundaciones/fortalecimiento-institucional.aspx>

4 El término *accountability* es traducido al español comúnmente con la noción de rendición de cuentas. Aunque algunos autores como Andreas Schedler y Ernesto Isunza han trabajado en la doble dimensión de este concepto —la obligación de los funcionarios de rendir cuentas y el derecho de los ciudadanos de exigirla—, la expresión se usa de manera preeminente para designar las acciones del que rinde cuentas y no de quien las exige. Las organizaciones estatales hablan de sus políticas de rendición de cuentas para nombrar el conjunto de actividades que les permiten brindar información y comunicar sus acciones. Incluso en el marco de las acciones de control fiscal se denomina “rendir la cuenta” a la presentación de informes requeridos por las Contralorías. Pero las acciones desde la sociedad civil tienden a enmarcarse bajo el vocablo control social o control ciudadano. Por esta razón, preferimos usar la noción de *accountability* en inglés, que ya está además bastante popularizada en español y recubre mejor estas dos realidades.

posee una connotación política, dada su utilización por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, además de una connotación moral ligada al calificativo de buen o mal gobierno, que podrían desviar la atención en el análisis. Decidimos entonces hacer uso de la noción de *accountability* dejando por sentado que ella implica varios elementos<sup>5</sup>.

Por un lado, por parte de los funcionarios públicos —elegidos en las urnas o miembros de la burocracia estatal— la obligación de informar a los ciudadanos acerca de sus decisiones y justificarlas, lo que Andreas Schedler denomina responsabilidad (*answerability*)<sup>6</sup>, pero también la de cumplir con las funciones asignadas y alcanzar los logros de política propuestos, que John Ackerman llama *receptiveness* (Ackerman, 2003). Lo que implica que además de la transparencia y la honestidad con la que se manejen los asuntos públicos, los funcionarios deben también responder por los resultados de las políticas que implementan. Robert Behn desarrolla esta idea al definir tres campos en los que se esperaría se materialice el *accountability* de los funcionarios públicos (Behn, 2001). En primer lugar, el *accountability*

---

5 Adicionalmente se trata de dos nociones cercanas. Como lo plantea John Ackerman respecto del concepto de buen gobierno, “la única manera de garantizar un buen gobierno es institucionalizando una poderosa estructura de *accountability* que haga a cada oficial público responsable por sus acciones como servidor público” (Ackerman, 2003, pág. 7).

6 Algunos autores hablan de dos dimensiones: la responsabilidad (*answerability*) que incluye la información y la explicación, y el *enforcement* que implica la posibilidad de Fox (Fox, 2008, pág. 404). Incluso Schedler, habla solo de dos dimensiones, ver (1999). Esta separación entre información y responsabilidad nos parece pertinente porque permite entender las diferencias en alcance de iniciativas exclusivamente de transparencia de otras más encaminadas al *accountability*. De acuerdo con Jonathan Fox, la responsabilidad es de hecho el área bisagra o de traslape entre transparencia y rendición de cuentas.

financiero, que evaluaría cómo el dinero es utilizado con base en estándares de contabilidad y de eficiencia. En segunda instancia, el *accountability* referido a la justicia, que tiene que ver con que los funcionarios hagan uso del poder que se les delega con base en las normas y regulaciones establecidas para garantizar un tratamiento justo de todos los ciudadanos. Finalmente, el *accountability* sobre el desempeño, que se asocia a la evaluación que se hace del cumplimiento de metas y resultados de la acción pública. Así, la noción de *accountability* está ligada a un gobierno honesto, eficiente y efectivo, y las acciones destinadas a promover el *accountability* en el Estado se refieren a mecanismos para fortalecer sus capacidades —institucionales, técnicas, administrativas y políticas(Grindle, 1996)<sup>7</sup>— y a combatir la corrupción y el clientelismo.

Además de estas dimensiones, un elemento central del *accountability* se refiere a la capacidad de los ciudadanos para premiar o sancionar la conducta o los resultados de la acción de los funcionarios públicos, es decir, su capacidad de *enforcement*. En este sentido, a la noción de *accountability* también se vincula la acción ciudadana. En efecto, la posibilidad de *enforcement* implica, en palabras de Ackerman, “alinear a los funcionarios ‘desde arriba’, haciendo más rigurosa la aplicación de metas de desempeño y haciéndolos más vulnerables al castigo de los superiores [*accountability* horizontal] o abrir las burocracias a la presión ‘desde abajo’, lo que implica construir una relación saludable entre el Estado y la sociedad para que actores sociales y ciudadanos individuales sean empoderados para obligar al gobierno a mantener el Estado de derecho y cumplir sus promesas”(Ackerman, 2003,

---

7 Citada por Ackerman(2003, págs. 3-4).

pág. 5). Existe entonces en la noción de *accountability* un lado de la ecuación que se refiere a la participación de los ciudadanos, al control que estos ejercen sobre la acción pública. Esta presión “desde abajo” incluye tanto el control ejercido por los ciudadanos a través del proceso electoral, más conocido como *accountability* vertical, como diversas iniciativas de monitoreo y vigilancia encaminadas a medir la efectividad de una política, determinar el cumplimiento de las normas o de las metas en la implementación de un programa o proyecto, exponer o denunciar la conducta inapropiada de los funcionarios, entre otros. Lo que Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz denominan *accountability* societal, sobre lo que profundizaremos más adelante.

La noción de *accountability* nos permite así analizar el tipo de experiencias promovidas tanto hacia el ejercicio del control ciudadano como de fortalecimiento institucional.

## **b) Marco para el análisis del *accountability***

Una vez definidas las iniciativas de promoción de la transparencia, fortalecimiento institucional y del control ciudadano como dispositivos que buscan impulsar el *accountability* público<sup>8</sup>, nos preguntamos aquí por los elementos para tener en cuenta a fin de establecer sus dinámicas y efectos. ¿Qué caracteriza estas iniciativas de promoción del *accountability* público? Para ello es indispensable examinar una amplia literatura dedicada

---

8 Asociamos el concepto de “dispositivo” al de “instrumento” en la sociología de la acción pública. Llamamos entonces dispositivo a una herramienta a la que se asocian un conjunto de técnicas, procedimientos y relaciones sociales, pero también valores e interpretaciones de los problemas a los que buscan dar solución. Para mayores detalles sobre la noción de instrumentos, ver (Lascoumes & LeGalès, 2006); (Lascoumes & LeGalès, 2004).

a analizar las múltiples formas que ha tomado la democracia participativa en décadas recientes. A pesar de la diversidad de enfoques reinantes, para efectos de esta contribución dos bloques de análisis nos parecen relevantes: el análisis de los dispositivos de participación ciudadana en general, y algunos estudios más específicos sobre iniciativas de control ciudadano a la gestión pública.

### *El estudio de la democracia participativa*

La literatura es prolífica en el análisis de experiencias de participación ciudadana, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Los consejos territoriales de planeación en Colombia, las mesas de concertación en Perú, los comités barriales (*comités de quartier*) en Francia, los consejos ciudadanos del Instituto Federal Electoral en México<sup>9</sup>, y hasta los jurados ciudadanos en Alemania, parecerían hacer parte de estos mecanismos participativos. Marie-Hélène Bacqué y Yves Sintomer identifican por su parte varios tipos de dispositivos: las asambleas, los referendos, los consejos o fondos barriales, los presupuestos participativos, los órganos de desarrollo comunitario, los jurados ciudadanos, los consejos consultivos, los planes estratégicos y comunitarios, y los dispositivos de representación de los usuarios (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2005). En su análisis sobre las iniciativas, estos autores hacen hincapié en la necesidad

---

9 Ernesto Isunza entiende estos consejos como la expresión de una rendición de cuentas o *accountability* transversal. Se trata de un tipo de *accountability* en el que representantes ciudadanos se insertan en instituciones del Estado y cuyo alcance no es coyuntural sino que sigue el ciclo de una política pública o de un proceso político. En esto último parecerían diferenciarse de las experiencias que Peruzzotti y Smulovitz enmarcan dentro del concepto de *accountability* societal (Isunza Vera, 2003).

de determinar el tipo de actores convocados y los objetivos de los dispositivos. Consideran también que es importante examinar los alcances de la participación, las formas procedimentales que asumen y el contexto. En función de varios de estos elementos hacen una tipología en la que identifican dispositivos gerenciales, de modernización participativa, de democracia de proximidad, de empoderamiento<sup>10</sup> y de democracia participativa. Aunque esta tipología tiene algunas dificultades porque las fronteras establecidas por los autores entre uno y otro dispositivo no son claras, vale la pena retomar algunas de las consideraciones sugeridas en su análisis.

Un primer elemento importante para estudiar un dispositivo de participación ciudadana se refiere a su capacidad para integrar diversos actores y amplios sectores de la sociedad (la definición de los agentes del *accountability*). Bacqué y Sintomer diferencian, por ejemplo, los dispositivos en los cuales son convocados sectores de la sociedad, de aquellos que hacen un llamado a ciudadanos organizados, a una muestra representativa de ciudadanos o al conjunto de los mismos. En el caso de las regiones mineras y petroleras en Colombia, es importante determinar si quienes participan en estos procesos de control ciudadano a las regalías son solo algunas instituciones gremiales y académicas locales o si se incluye a organizaciones sociales de base, a minorías étnicas, juntas de acción comunal e incluso a redes ciudadanas involucradas críticas frente a la actividad extractiva. Ello se asocia, a su

---

10 De acuerdo con el Banco Mundial, el *empowerment* se entiende como una “expansión de los recursos y las capacidades de los pobres para influenciar, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan sus vidas” (World Bank, 2002, pág. 11).

vez, a una pregunta por los saberes que son valorados en el marco de estos dispositivos. ¿Qué tanto se incluye a los ciudadanos corrientes? ¿Se trata de espacios exclusivos para ONG profesionalizadas y expertos? ¿Cómo afectan estas competencias las relaciones de poder? ¿A quién representan los actores convocados?<sup>11</sup>

La pregunta por los actores es también pertinente para indagar por la participación de las empresas dentro de estos dispositivos. Una cuestión relevante, por ejemplo, para las iniciativas de fortalecimiento institucional o de control ciudadano que en Colombia son promovidas por compañías como Ecopetrol, Cerrejón o Petrobras. De hecho, algunos hablan de dispositivos de democracia participativa de tipo gerencial o incluso neoliberal para designar mecanismos centrados en la cooperación público-privada con una fuerte presencia de actores económicos en el proceso y donde los ciudadanos son admitidos como *stakeholders* (Bacque, Rey, & Sintomer, 2005, pág. 294). Sin embargo, no se analiza en detalle el rol que los representantes empresariales o gremiales juegan allí<sup>12</sup>.

---

11 Ver, por ejemplo, (Avritzer, 2007) o (Sintomer, 2008).

12 Por un lado, el sector privado se inserta en los mecanismos institucionales de participación; representantes de asociaciones o gremios de productores y comerciantes hacen parte de las mesas de concertación en el Perú, de los Concejos territoriales de planeación en Colombia y de los Comités de Planificación Cantonal en Ecuador. Por otro lado, desde las cámaras de comercio y desde fundaciones empresariales se promueven dispositivos de *accountability* social; la fundación de la empresa Corona en Colombia otorga financiamiento y apoyo técnico a organizaciones sociales que lleven a cabo actividades de control ciudadano; esta misma fundación hace parte de la alianza que sostiene una iniciativa de control ciudadano a la administración pública y al consejo distrital en Bogotá (*Bogotá y Concejo Cómo Vamos*).

Adicionalmente, al identificar a los actores es necesario tener en cuenta que Estado y sociedad civil no son entes monolíticos, internamente y en sus fronteras un sinnúmero de actores interactúan en el marco de estas experiencias participativas. Instituciones del Ejecutivo, órganos de control estatal, instituciones financieras internacionales, agencias de cooperación, organizaciones del sector privado, ong locales e internacionales y organizaciones de base se posicionan de forma diferente al interior de los dispositivos. ¿Qué rol juega cada uno de estos actores? ¿Cuáles son sus intereses y motivaciones? ¿Qué ideas tienen de la participación y del control ciudadanos? ¿Qué capacidad de incidencia tienen sobre los dispositivos? ¿Cómo interactúan unos actores con otros, cómo se distribuye el poder entre ellos? Son parte de las preguntas que un análisis de los dispositivos en términos de democracia participativa abordaría.

El segundo elemento relevante tiene que ver con los objetivos de la participación. Bacqué y Sintomer identifican tres tipos de objetivos: i) Gerenciales, cuando lo que se pretende es una mejor gestión de las políticas públicas vía la integración de la información aportada por los ciudadanos o utilizando la participación como vector de modernización; ii) de orden social, cuando se busca transformar las relaciones sociales por medio de la participación, creando capital social, integrando a los marginados, etc.; iii) políticos, cuando su objetivo es relegitimar el sistema político o ampliar la democracia —transformar la cultura cívica, abrir nuevos canales entre gobernantes y gobernados, etc.—. Para los autores, una de las preguntas esenciales tiene que ver con la posibilidad que tienen estos dispositivos de generar una redistribución del poder.

En relación con los objetivos de la participación, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi identifican tres proyectos políticos en América Latina: el proyecto democrático-participativo, el proyecto neoliberal y el proyecto autoritario. El primero reivindica un rol activo de la sociedad civil, exige el cumplimiento de los derechos y su propósito es la consolidación de la ciudadanía, la democracia y el Estado de Derecho. Por su parte, el proyecto neoliberal propone una aproximación gerencial de la administración pública, la profesionalización de la sociedad civil y una concepción minimalista de la política. Por último, en el proyecto autoritario, vigente durante las dictaduras, la participación solo se ve en función de la aclamación y el apoyo al régimen, puesto que las instituciones democrático-liberales y los derechos políticos son anulados. A pesar de que sus objetivos y sus alcances son diferentes, estos proyectos utilizan a menudo los mismos conceptos y los mismos discursos, pero es importante en el análisis de la participación saber a cuál de ellos se refiere un dispositivo o a cuál se adhieren los actores que en él participan (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006).

En el caso de dispositivos de *accountability* público que se desarrollan en zonas de extracción, la definición de los objetivos es crucial. ¿Se trata específicamente de mejorar los resultados de la administración pública, dándole pertinencia y eficiencia al gasto de las regalías; se busca controlar la corrupción; o se busca llevar la participación y la democratización más allá del proceso de gestión mismo para que la población incida en el desarrollo y regulación de la actividad extractiva en su región? En efecto, la mayoría de las iniciativas de *accountability* están circunscritas al mejoramiento de la gestión de la renta; por lo tanto, sus alcances son limitados respecto del control ciudadano a la actividad extractiva per se o incluso respecto del rol regulatorio del Estado.

Un tercer elemento por considerar cuando se analizan iniciativas de promoción del *accountability* tiene que ver con la forma como surgen los dispositivos, pero también el tipo de relaciones que se tejen entre los actores. Si bien las primeras formulaciones de la democracia participativa se derivan de los movimientos sociales y de contestación nacidos en los Estados Unidos en los años sesenta, el llamado que desde la década de los noventa se hace al involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, más que fruto de una movilización “desde abajo”, desde la sociedad civil, viene a menudo de las autoridades políticas (Blondiaux, 2008). En consecuencia, los dispositivos de participación ciudadana que se estudian desde esta literatura son creados la mayoría de las veces por el Estado (en particular, por los gobiernos locales) con el ánimo de vincular a los ciudadanos en el diseño, la formulación o la evaluación de las políticas públicas. Se trata de iniciativas destinadas a acercar el Estado al ciudadano —aumentar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y por ende la legitimidad de estas—, a aumentar la eficacia o eficiencia de las políticas públicas, o a incluir sectores vulnerables de la población en ellas (integración social). Por esta razón, una pregunta relevante tiene que ver con la autonomía de los actores sociales en el dispositivo. ¿Qué tanto el Estado define los términos de la participación social (experiencias *top-down*) o qué tanto la sociedad civil es empoderada y pide cuentas (experiencias *bottom-up*)? ¿Son los dispositivos utilizados exclusivamente como mecanismos de comunicación e información del Estado hacia los ciudadanos? Esta última nos remite al análisis sobre los alcances de los dispositivos, un tema que la literatura sobre el *accountability* social ha abordado de manera más extensa, como veremos a continuación.

### *El accountability social*

Las manifestaciones realizadas por grupos de ciudadanos para exigir el cumplimiento de una ley o la actuación de los órganos de la justicia, así como el diseño de herramientas de evaluación de las instituciones públicas desde ong profesionalizadas, universidades o desde los mismos medios de comunicación — experiencias como *Bogotá cómo vamos* para evaluar la administración y las políticas de la ciudad, o el proyecto As Claras de Transparencia Brasil que hace seguimiento a la financiación de las campañas políticas—, harían parte de los mecanismos de *accountability* societal o social<sup>13</sup>. En lugar del llamado a la participación ciudadana en las decisiones de políticas, el control y la vigilancia ciudadanos constituyen el centro de estas iniciativas, pero pueden estar también presentes en los mecanismos institucionales de participación que buscan incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la evaluación de las políticas públicas (por ejemplo, a los usuarios) o en la lucha contra la corrupción (dispositivos de seguimiento, de denuncia, etc.).

Unos de los autores más reconocidos en esta vertiente del análisis son Enrique Peruzzoti y Catalina Smulovitz, para quienes las iniciativas de *accountability* social son mecanismos no electorales de control de las autoridades políticas desarrollados por una multiplicidad de asociaciones de ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación (Peruzzotti & Smulovitz, 2006). En general, emergen desde la sociedad civil para contrarrestar la debilidad de los mecanismos tradicionales de *accountability* horizontal (controles interestatales) y vertical (control ciudadano a través de las elecciones). En efecto, como lo explica Guillermo O'Donnell, los controles verticales y

---

13 Ver por ejemplo: [www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br) o [www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org)

horizontales son tan deficientes en América Latina que el *accountability* social adquiere una importancia crucial para el funcionamiento y, eventualmente, para la preservación del régimen democrático (O'Donnell, 2003, pág. 48). Además de los temas que hemos mencionado, quienes estudian estos dispositivos se interesan por tres elementos: a quién se dirige el control, cuáles son sus alcances y su relación con otros tipos de *accountability*.

La definición del objeto del *accountability* (a quién se dirige el control) es un asunto crucial. De hecho, las iniciativas a las que nos hemos referido en este artículo se concentran en la gestión pública, razón por la cual podrían denominarse de *accountability* público (Ackerman, 2005, pág. 24), dado que se dirigen al Estado. En este, sin embargo, se puede buscar el control del Ejecutivo, del Legislativo, de la rama judicial e incluso de los mismos órganos de control. El *accountability* se puede también realizar en los distintos niveles territoriales de la administración pública. La selección de la institución estatal que se va a vigilar por sí misma puede ya decirnos mucho sobre el dispositivo que estemos analizando, sobre el tipo de funciones y temas que se consideran relevantes.

Una de las preguntas a formular frente a las iniciativas de *accountability* que se impulsan en regiones mineras y petroleras es a quién se le exige que rinda cuentas. ¿Se trata solo del ejecutivo local (municipio o departamento y encargado de la gestión de la renta extractiva)? ¿Se responsabiliza también a los concejos o a las asambleas por las decisiones que toman? ¿Se controla la actuación de los órganos o agencia de control (contraloría, personería, procuraduría, defensoría)? ¿Se pide cuentas a las entidades del nivel nacional involucradas en la gestión de la renta o con otras funciones de regulación y control (ambiental, social) de la industria extractiva? Pero más allá, ¿se le exigen cuentas a la em-

presa respecto del cumplimiento de las normas, sus impactos o sus iniciativas voluntarias de gestión social? ¿Se hace un llamado también a organizaciones internacionales involucradas en el sector o a las ONG internacionales que trabajan en este campo? De acuerdo con Peter Newell, puesto que en un mundo globalizado el poder ya no reside exclusivamente en el Estado, existen vacíos de *accountability*, es decir, actores con poder e influencia que no rinden cuentas ni son controlados (Newell & Bellour, 2002). La responsabilización de diversos actores dentro del Estado y de actores no estatales suele ser un elemento clave sobre el que hay una extensa literatura<sup>14</sup>. Qué tanto buscan las iniciativas en zonas de extracción exigir cuentas de estos múltiples actores, es entonces un tema de importancia para el análisis de sus alcances.

Respecto de estos alcances, algunos autores en el análisis de la democracia participativa señalan diferencias en los alcances de las iniciativas (información, consulta, conciliación, construcción de alianzas, delegación de poder y control ciudadano, etc.) (Bacque, Rey, & Sintomer, 2005). Pero, en el terreno de la literatura sobre el *accountability* social, la clasificación de Ernesto Isonzapuede ser particularmente útil, puesto que analiza el tipo de interacciones entre los actores describiendo estos espacios de *accountability* como interfaces socio-estatales<sup>15</sup>. Existen según

---

14 Ver (Newell & Bellour, 2002); (Steets, 2010).

15 El concepto general de interfaz hace referencia a un “espacio de intercambio y conflicto en el que los actores se relacionan intencionalmente, y donde entran en juego los proyectos, fuerzas y estrategias de los actores concernidos” (Isonza Vera, 2005, pág. 18). Las interfaces se insertan en un sistema más amplio, que en nuestro caso sería el “sistema de acción concreto” que intentaremos describir a nivel territorial para nuestros tres casos. El análisis de Isonza se concentra en interfaces socio-estatales, espacios de participación, interpelación y control del poder estatal (Isonza Vera, 2006).

este autor dos grandes tipos de interfaces socio-estatales para el *accountability*: aquellas donde se intercambia información o interfaces cognoscitivas, y las que plantean mecanismos vinculantes o interfaces políticas. Dentro de las interfaces cognoscitivas encontramos algunas donde la sociedad civil informa al Estado (interfaces de contribución, por ejemplo, un buzón de quejas), otras donde el Estado informa a la sociedad civil (interfaces de transparencia, por ejemplo, las páginas web de las instituciones estatales) y aquellas en las que sociedad civil y Estado se informan mutuamente, se comunican (interfaces comunicativas, como algunos consejos consultivos no vinculantes). Por su parte, dentro de las interfaces políticas están aquellas en las que la sociedad civil controla al Estado (interfaces mandatarias, por ejemplo, los mecanismos de democracia directa), otras en las que el Estado domina a la sociedad civil (interfaz de transferencia, como los contratos del Estado con los que se delegan funciones a organizaciones sociales), y algunas en las que la sociedad civil y el Estado mantienen una relación de cogestión (interfaz cogestiva, como los dispositivos institucionales de participación cuyas decisiones son vinculantes)(Insunza Vera, 2006a).

La misma definición de *accountability* en términos de sus dimensiones, que van de la información a la sanción, puede darnos pistas sobre la manera de medir el alcance de los dispositivos. Los primeros espacios descritos por Insunza (interfaces de contribución y de transparencia) se restringirían a la dimensión informativa, aunque la interfaz comunicativa estaría más cerca del nivel de justificación o responsabilidad; en las interfaces políticas se expresaría algún grado de *enforcement*. Sin embargo, algunas de estas dimensiones internas del *accountability* requieren precisiones. En lo que se refiere al primer aspecto de

información, Jonathan Fox distingue entre transparencia clara y opaca. La primera es la que permite dar a conocer “información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos”(Fox, 2008, pág. 192); la segunda se asocia a formas de difusión de información que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica o que no son totalmente confiables(Fox, 2008, pág. 191). El concepto de transparencia está entonces contenido en la definición de *accountability* y no implica per se justificación o *enforcement*.

En párrafos anteriores hicimos algunas aclaraciones respecto de la idea de justificación o responsabilidad y consideramos necesario ahora definir mejor lo que entendemos por *enforcement*, dado que esta noción califica en cierto modo el grado máximo al que puede aspirar un proceso de *accountability*. Primero, preferimos aquí utilizar la noción de *enforcement* y no la de sanción, aunque estas dos ideas tienden a estar asociadas. Como lo afirma Robert Behn, quienes demandan *accountability* tienen siempre en mente un castigo:

El castigo puede ser una multa, un período en la cárcel, la pérdida del trabajo —todos sujetos a los requerimientos del debido proceso—. Pero el castigo puede también ser la humillación pública de ser “quemado” por un congresista hostil, de ser demandado por un abogado agresivo, de ser citado por un fiscal empalagoso, o de ser difamado por un periodista investigador —ninguno de los cuales requiere mucho de un debido proceso—. Cuando la gente la embarra hay una variedad de maneras de hacer que respondan —de castigarlos—(Behn, 2001, pág. 3).

Incluso Schedler, en una versión anterior del texto que evocamos, define el *enforcement* como “la capacidad de las agencias de control para imponer sanciones sobre quienes detentan el poder y han violado sus deberes públicos”(Schedler, 1999, pág. 14). Sin embargo, una mirada en detalle revela que estamos hablando de tener la capacidad o la posibilidad de sancionar y no necesariamente de ejercer siempre dicha sanción. Adoptamos una definición entonces del *enforcement* como la capacidad y voluntad de los actores de hacer cumplir las normas y la voluntad ciudadana, así como la posibilidad de sancionar o premiar la actuación de las autoridades, lo que implica además una afectación de las relaciones de poder<sup>16</sup>. Es decir, puede haber *enforcement* sin necesidad de que la sanción se haya materializado. Schedler de nuevo precisa los alcances del *enforcement* como “conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley [...] hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza”(Schedler, 1999, pág. 16). Se hace entonces indispensable establecer en qué medida las iniciativas de transparencia, fortalecimiento institucional o control ciudadano que se vienen promoviendo a nivel local logran una transparencia clara, y más allá del acceso a la información, permiten una responsabilización de aquellos actores a quienes se les exigen cuentas, dotando de capacidades de *enforcement* a esos que las exigen.

Por último, además de la definición del objeto del *accountability* y los alcances del mismo, esta literatura sobre el tema señala un asunto relevante por observar, especialmente en relación con esta posibilidad de *enforcement*: la interlocución que

---

16 Hablamos de posibilidades de *enforcement* y no de capacidades porque creemos que en esta primera noción se incluye tanto la capacidad como la voluntad de exigir y de hacer cumplir.

existe entre diversos tipos de *accountability*. Por ejemplo, en qué medida los mecanismos de control ciudadano (*accountability* social) activan los controles interinstitucionales (*accountability* horizontal) o influyen en las decisiones de voto de los habitantes de un territorio (*accountability* vertical). Para Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz esta activación es condición necesaria para estas experiencias que no tienen posibilidades de sanción por sí mismas<sup>17</sup>. Para Guillermo O'Donnell en ello reside además su potencial, en la medida que el objetivo final es fortalecer los contrapesos propios del Estado. “Exponiendo los abusos de poder, elevando los estándares y la expectativa pública respecto del desempeño del Estado y canalizando la presión política para que influya, pueden motivar a las instituciones de control a actuar, al mismo tiempo que ponen en la mira y debilitan a los afianzados oponentes del *accountability*” reafirma también Fox(2000). Se trata de un asunto relevante en las regiones de extracción minera y petrolera, donde la activación de los ciudadanos debería producir como consecuencia un fortalecimiento de los pesos y contrapesos en el Estado, de su capacidad de regular y hacer cumplir la ley. Qué tanto se logra este objetivo con las iniciativas propuestas u otras es un eje de reflexión crucial.

En conclusión, un análisis de los dispositivos de promoción del *accountability* necesita determinar las particularidades de: i) la selección y las características de los actores que participan como agentes del *accountability*, pero también como objeto del mismo; ii) los objetivos trazados o proyectos políticos de la participación a los que los distintos participantes están asociados; iii)

---

17 En esta visión del *accountability* social se resalta que al no tener posibilidad de ejercer sanciones legales o penales, las posibilidades de *enforcement* solo pueden ser indirectas (Peruzzotti & Smulovitz, 2006).

las relaciones de poder y autonomía de los actores sociales; iv) sus alcances en términos de información-justificación-*enforcement*;v) su interlocución con otros tipos de control (figura 1).

**Figura 1. La configuración del accountability público:  
perspectivas de análisis**

**PROMOCIÓN DEL ACCOUNTABILITY EN REGIONES MINERAS Y  
PETROLERAS**

**- Elementos para su análisis-**

**Actores del *accountability***

\*Selección y características de los agentes del *accountability* (Capacidades y recursos para exigir)

\*Actores objeto del *accountability* (funcionarios locales o nacionales del ejecutivo y/o legislativo, políticos, funcionarios de los órganos de control y justicia, empresarios, organizaciones gremiales o sociales)

\*Relaciones de poder entre los actores

**Alcances del *accountability***

Información (Interfaces de contribución, Interfaces de transparencia)

\*Transparencia clara/opaca

Justificación – Responsabilidad (Interfaces de comunicación)

\*Responder por lo que se requiere (uso de los recursos, observancia de la ley)

\*Responder por lo que se espera (desempeño y resultado de políticas, coherencia con demandas ciudadanas)

Sanción o *enforcement* (Interfaces de transferencia, Interfaces mandatorias, Interfaces de cogestión)

\*Posibilidad de sancionar o premiar

\*Interlocución con otros tipos de *accountability*

## II - Una mirada desde la gobernanza

Como se deriva de la sección anterior, aunque diversos estudios han establecido que las instituciones son la clave para conjurar la maldición de los recursos naturales, es indispensable desempacar esta noción de “instituciones” para establecer con mayor certeza

las implicaciones de esta idea en términos de recomendaciones de política. La promoción del *accountability* incluyendo la transparencia, la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional tienden a ser concebidas como herramientas indiscutibles, pero son tan diversas que sus alcances y por ende sus impactos pueden ser muy distintos. Sus efectos reales deben ser evaluados a la luz del contexto pero también con una mirada más sistemática que no solo mire los resultados de cada iniciativa, sino que determine qué tanto permite transformar las relaciones de poder en el territorio. En esta sección proponemos que la “gobernanza” como marco de análisis puede brindar importantes y necesarias pistas para lograr dicho objetivo.

### a) El concepto de gobernanza

Antes de proponer los filtros que una mirada desde la gobernanza impone al análisis de las iniciativas de promoción del *accountability*, vale la pena ahondar en algunas claridades conceptuales. Primero, una precisión cronológica. El vocablo “gobernanza” no es nuevo. Tanto este como la noción de *governance* en inglés parecen derivarse de las palabras *gouvernance* y *gouvernement* en francés que aparecen ya a finales del siglo XIV. Inicialmente, sus significados eran muy cercanos, pero el término de *gouvernance* fue perdiendo vigencia hasta la época contemporánea<sup>18</sup>. Reaparece primero en el mundo empresarial.

---

18 En el siglo XIV se refería a “acciones o forma de gobierno”. Hacia el siglo XVI el término de gobierno evolucionó a “sistema mediante el cual algo es gobernado” y luego en el siglo XVIII se asocia a la idea de autoridad de gobierno (Ylyin, 2013). En Español durante mucho tiempo las palabras *gobierno* y *gobernanza* se trataron como sinónimos, ambas asociadas a la idea de “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (ver en <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza> la definición antigua)

Según Philippe Moreau Defarges, la noción va ligada a la idea de ver las empresas como una totalidad, hacerlas menos rígidas, menos jerárquicas y más inclusivas respecto de los actores que interactúan con ellas o en su seno, promoviendo una suerte de “capitalismo democrático” (Moreau Defarges, 2003). Guy Hermet destaca el rol del Banco Mundial en la difusión del concepto, primero con un informe en 1989 que plantea una crisis de gobernanza en África Subsahariana como origen del fracaso de la ayuda al desarrollo, y luego con un documento que prescribe la gobernanza como condición para el desarrollo<sup>19</sup>.

El concepto irá siendo trasladado a numerosos espacios: al Estado concibiéndolo como responsable ante su comunidad, ante la comunidad internacional y cada vez más asociado a otros actores, por ejemplo, a través de las nociones de democracia participativa (Hermet, 2005, pág. 25). A las políticas públicas, cuando se habla de la gobernanza urbana para abordar la complejidad de la gestión pública a nivel local<sup>20</sup>. A las relaciones internacionales, donde el concepto de gobernanza global se

---

y <http://lema.rae.es/drae/?val=gobierno>). Solo a partir del 2000, la palabra *gobernanza* es definida en otros términos: “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado” (ver: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>). De acuerdo con Guillaume Fontaine, en español *governabilidad* y *gobernanza* se utilizaron durante mucho tiempo como sinónimos, hasta que en 1997 se debió buscar un término más preciso para la traducción de un libro sobre la reforma al sistema de las Naciones Unidas y luego en el 2000 con la traducción al español del *Libro blanco sobre la gobernanza europea* (Fontaine, 2011, pág. 86).

19 Guy Hermet habla del informe “*L’Afrique subsaharienne; de la crise à une croissance durable*” y del informe “Governance and Development” del Banco Mundial en 1989 y 1992, respectivamente (Hermet, 2005, págs. 28-29).

20 Porejemplo: Patrick LeGalès (1995).

entiende como un espacio de conciliación entre la economía y la política que busca minimizar los impactos negativos de la globalización, y la idea de una gobernanza económica global busca, en ausencia de un gobierno planetario, establecer acuerdos sobre prácticas de buen gobierno de las economías<sup>21</sup>. En el contexto de la Unión Europea encuentra también aplicación para describir los múltiples actores y espacios de toma de decisiones que van a ser abordados a través de la noción de “gobernanza multinivel”(Balme & Chabanet, 2002).

Segundo, utilizamos el término *gobernanza* y no *gobernabilidad*. Los términos son continuamente mezclados pero no quieren decir lo mismo. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la gobernabilidad es una “cualidad de gobernable”, es decir, que puede ser regido, mandado con autoridad<sup>22</sup>. Su uso actual se remonta a 1973 cuando la Comisión Trilateral publicó un informe sobre los problemas de gobernabilidad de las democracias de los países industrializados. Escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, el informe planteaba que estos problemas se asociaban a la sobrecarga del Estado ante la multiplicación de las demandas de diversos actores y el creciente déficit fiscal, con la consiguiente pérdida de capacidad de los gobiernos para resolver problemas en el largo plazo<sup>23</sup>. Este diagnóstico abre la puerta para la participación de nuevos actores en la resolución de problemas públicos, pero

---

21 Guy Hermet resalta el reporte de la Commission on Global Governance que recoge las ideas sobre este tema en 1995 (Hermet, 2005, pág. 30).

22 En: <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernabilidad>

23 En un contexto de guerra fría, la Comisión Trilateral fue una organización de carácter privado creada en 1973 bajo el impulso de David Rockefeller, para promover la cooperación entre Europa, América del Norte y Japón.

aún se asocia a la conducción de estos asuntos desde el Estado y particularmente al Ejecutivo, es decir, que la gobernabilidad se refiere a las capacidades de gobernar del gobierno<sup>24</sup>. El concepto de gobernanza recoge estas inquietudes pero, por el contrario, va a dar cuenta de una serie de cambios en el manejo de lo público que trascienden la acción del Estado e involucran de manera creciente herramientas y actores sociales y empresariales.

Tercero, se trata de un concepto que genera controversias por ser usado de manera simultánea como paradigma de acción y como marco de análisis para la investigación. Jacques Chevallier plantea que dado que la noción de gobernanza surge de forma paralela como paradigma científico y como referencial político, existe una imbricación entre la herramienta de conocimiento y el universo de las representaciones ideológicas (Chevallier, 2003). En efecto, el Banco Mundial juega un rol clave en la difusión del paradigma de la gobernanza, específicamente de la idea de *good governance* (buen gobierno), lo que según Jean Pierre Gaudin le imprime un enfoque moralista (Gaudin, 2002). De cierto modo, detrás de la promoción de mecanismos de decisión a todo nivel está una ideología, la de ver un mundo pacificado, reconciliado, en donde se reabsorben los conflictos y se erradican los antagonismos irreductibles mediante una toma de decisiones que deja de ser política para volverse técnica, donde el Estado es solo un actor entre otros que a su vez tienen capacidad para autorregularse, indica Gaudin. Así, “gobernar ya no sería el arte imperfecto y decepcionante del dominio de las pasiones sino la gestión racional de individuos racionales y razonables” (Moreau Defarges, 2003, pág. 165),

---

24 Ver Luis F. Aguilar Villanueva (2008).

señala Moreau Defarges. El paradigma de gobernanza recubre entonces el proyecto de redefinición del Estado promovido por las instituciones financieras internacionales bajo la idea de buen gobierno.

A pesar de este enfoque normativo, la gobernanza también se ha convertido en una herramienta de análisis que da cuenta de las inflexiones que han sufrido las formas clásicas de ejercicio del poder. Como lo plantea también Chevallier, la idea tradicional de gobierno supone asimetría, unilateralidad, un poder importante del Estado para imponer; lo que no parecería corresponderse con los equilibrios de las sociedades contemporáneas (Chevallier, 2003). La pregunta central sería si estas nuevas formas de pilotaje reafirman viejas asimetrías de poder o lo redistribuyen.

Cuarto, utilizamos entonces la gobernanza como marco de análisis y, como se deriva de la reflexión anterior, esto implica revisar cómo se transforman o reinventan las relaciones de poder entre los actores a partir de nuevos esquemas de interacción. Aunque entendemos que existen factores de poder estructurales, asumimos el poder como algo que se construye, como relación y no solo como recurso que posee o acumula. En palabras de Crozier y Friedberg, el poder como componente irreductible de la acción social y de la acción colectiva no puede ser entendido como algo regido por reglas, como un sistema cibernético, fluido y transparente (Crozier & Friedberg, 1977, pág. 29). Para ellos, “no existen los sistemas sociales totalmente regulados o controlados. Los actores individuales o colectivos [...] en medio de las limitaciones, a menudo muy pesadas que les impone el ‘sistema’, disponen de un margen de libertad que utilizan de forma estratégica en su interacción con los demás” (Crozier & Friedberg, 1977, págs. 29-30).

En consecuencia, la primera invitación de esta sección es a analizar los dispositivos e iniciativas de promoción del *accountability* bajo el marco de análisis de la gobernanza, lo que lleva a indagar por qué tanto y de qué manera estos espacios que se crean transforman las relaciones de poder entre los actores en el territorio. Ello permitirá diferenciar iniciativas inocuas o con un alcance limitado, de aquellas que logran mayores impactos en términos de relaciones más simétricas entre los actores asociados a la industria extractiva y la gestión de las rentas que de ella se derivan.

### **b) Enfoques de la gobernanza: evaluar la transformación de la relación entre lo público y lo privado**

En esta perspectiva de relaciones de poder y definición de la autoridad identificamos varios enfoques de la gobernanza. Por un lado, la visión optimista, quizá idealista, que percibe la gobernanza como la emergencia de nuevas formas de negociación y cooperación que permiten superar los conflictos y promover la inclusión. Ello se deriva de la multiplicidad de actores que se observan en la toma de decisiones más allá del Estado y en la preferencia por soluciones de consenso frente a fórmulas autoritarias. Pierre Calame, por ejemplo, postula que se requiere el lente de la gobernanza para pensar el mundo actual caracterizado por el surgimiento de una sociedad global y dinámicas de interdependencia (Calame, 2003)<sup>25</sup>. ¿Se genera o refuerza este tipo de equilibrios a nivel local en los dispositivos de promoción del *accountability* a los que hemos hecho referencia?

---

25 Ya en los años setenta se consideraba que aunque las empresas tenían un poder inicial sobre los Estados porque estos debían atraer su inversión, dicho poder se iba transfiriendo luego a los gobiernos una vez que la empresa ya había invertido y tenía unos costos fijos que no podía perder. Esta tesis tuvo especial vigencia en los años setenta en el sector extractivo cuando las nacionalizaciones mostraron la debilidad de esas empresas frente a los Estados. Ver Egan (2010).

Otros autores con una visión más moderada plantean que si bien el cambio no es brutal o inmediato, se perciben procesos de aprendizaje en esta dirección. En su análisis sobre la gobernanza urbana, Gilles Pinson trata de demostrar cómo los cambios del nivel macro en el marco del cual los actores urbanos actúan modifican las modalidades de su interacción en espacios de acción concretos (Pinson, 2003). Así, la transformación de los sistemas productivos, el debilitamiento de espacios nacionales y la importancia de espacios supranacionales tienen impactos en la acción micro. Para él, la gobernanza designa una serie de cambios en el ejercicio del poder y de la acción colectiva que se ven claros en el nivel local: i) ingobernabilidad, por cuanto ya no es suficiente recurrir a la imposición y a la jerarquía, y aunque estas formas de mando no desaparezcan, dan paso a otro tipo de formas de conducción de las políticas basadas más en la negociación, la contra-actualización y los acuerdos mutuos; ii) incertidumbre respecto de los recursos con que se cuenta, pero también de los objetivos mismos de la acción que se redefinen de forma permanente. En consecuencia, los dispositivos están marcados por el incrementalismo, los actores no tienen de antemano la certeza sobre sus intereses y valores, sino que están dispuestos a negociar, a ser convencidos, a construir soluciones; iii) interdependencias, porque ningún actor tiene todo el saber o toda la información para resolver problemas sociales que son cada vez más complejos y diversificados, lo que se refuerza con el debilitamiento de las capacidades del Estado. Empero, más que incapacidad esto genera en los actores disposición para cooperar y articularse. La popularización de dispositivos de deliberación e interacción en el nivel local constituiría la evidencia de estos tres tipos de cambio.

Otro enfoque, identificado por Jacques Chevallier, es el que el autor llama pesimista y que ve en esos nuevos espacios de interlocución un proceso de retiro del Estado en favor de otros actores (Strange, 1996); (Rosenau & Czempiel, 1992). Aunque el poder de una empresa se mide por múltiples factores —participación de mercado, posicionamiento en cada país, carácter estratégico del sector, etc.—, su incursión en tareas que eran tradicionalmente realizadas por el Estado se traduciría en un empoderamiento del sector privado<sup>26</sup>. En esta línea, algunos autores identifican espacios donde la regulación pública ha sido reemplazada por estándares diseñados desde este sector<sup>27</sup>.

Existe, sin embargo, un cuarto enfoque que considera que aunque existan nuevos procesos de interlocución con múltiples actores y en múltiples niveles, ello no implica necesariamente un retiro del Estado. Es decir, ni se transforman radicalmente las relaciones hacia una interacción más democrática ni asistimos a un retiro del Estado. De acuerdo con Hans-Jürgen Bieling, lo que se debilita es quizá el Estado en el ideal tipo de la tradición weberiana, esa entidad jurídico-política que se impone desde fuera a la sociedad. Sin embargo, si se entiende el Estado como parte de la sociedad, con una autonomía relativa, el análisis puede conducir a otras conclusiones<sup>28</sup>. En esta misma perspectiva, Chevallier subraya la importancia del rol de regulador y mediador que se le

---

26 Ver, por ejemplo, Kantz (2009).

27 Walter Mattli, Tim Büthe. Global private governance: Lessons from a national model of setting standards in accounting. *Law and Contemporary Problems*, Summer/Autumn 2005, vol. 68, p. 225-262, citado por Nölke y Perry (2007).

28 Bieling rescata la visión gramsciana según la cual el Estado y la sociedad civil son complementarios. Aunque la sociedad civil pueda ser combativa y promover resistencia contra ciertas políticas, la mayor parte del tiempo respalda más de lo que reta las estructuras socioeconómicas y políticas (Bieling, 2008).

asigna al Estado, alrededor del cual reconstruye su legitimidad. La misma arquitectura del Estado cambia para responder a estos desafíos, no desaparece, se reinventa (Chevallier, 2003). Para Franck Cochoy se trata de la contracaptura por parte del Estado o de las instituciones públicas de procesos que han iniciado desde la autorregulación empresarial, estándares privados que se vuelven obligaciones públicas (Cochoy, 2007). Las autoridades públicas intervienen para organizar estos procesos y terminan imponiendo las reglas que algunos actores privados han contribuido a construir al resto de los actores. En este sentido, la pregunta no sería si el Estado desaparece o se debilita, sino cómo se transforma su rol y cómo las diferentes instituciones dentro de él asumen estos cambios (Slaughter, 2002, pág. 26). Se trata, como sugiere Béatrice Hibou, de cuestionar el juego suma cero entre lo público y lo privado<sup>29</sup>.

### **c) Evaluar las iniciativas de *accountability* desde la perspectiva de la gobernanza**

Más que adherir de antemano a una de las visiones previamente reseñadas, lo que planteamos es justamente determinar las implicaciones que pueden tener las diversas iniciativas de promoción del *accountability* en el nivel local en términos de gobernanza. Dejando de lado el referencial político de la “bue-

---

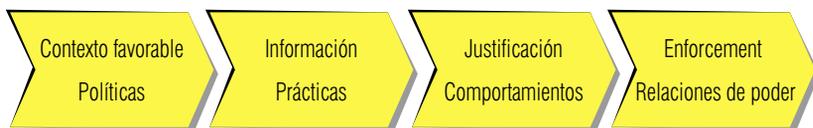
29 En su análisis sobre procesos de privatización en África, Hibou considera de hecho que el Estado es un actor clave que no cesa de dictar las normas y manejar esta privatización. Empero, considera que en lugar de utilizar la noción de gobernanza se puede hacer el mismo análisis por medio de conceptos como el de gubernamentalidad de Michel Foucault, en tanto manera de dirigir la conducta de los individuos o de *mode de décharge que* expresa la idea de Weber de un modo de gobierno dominante en contextos caracterizados por una débil burocratización y un aparato de gestión poco desarrollado (Hibou, 1998).

na gobernanza”, proponemos que la noción sea utilizada como herramienta de análisis para determinar si estas experiencias dan lugar a nuevas formas de negociación y cooperación, más inclusivas y horizontales entre las instituciones del Estado y la sociedad, e incluso las empresas, o si, por el contrario, el involucramiento de actores sociales y empresariales se traduce en un relativo retiro, declive o deslegitimación del Estado en favor de las empresas; o qué tipo de cambios, así sea marginales se suscitan y en qué dirección. ¿Se adapta el Estado a estos nuevos espacios? Sabiendo que el Estado no es un ente homogéneo ni unitario y que en su interior interactúan múltiples agentes, ¿cuáles son los efectos diferenciados sobre las instituciones públicas?

La propuesta de Alina Rocha Menocal y Bhavna Sharma puede contribuir a determinar los efectos de las iniciativas de promoción del *accountability* en términos de gobernanza. Las autoras plantean que los impactos esperados de estos dispositivos pueden ser de dos tipos. Por un lado, resultados sobre el desarrollo —reducción de la pobreza, desarrollo humano, etc. —(Rocha Menocal & Sharma, 2008, pág. 33). Por otro, resultados intermedios que involucran cambios en las políticas (introducción de leyes, implementación de reformas, etc.), las prácticas (mayor difusión de información, acceso a servicios o participación de la comunidad), los comportamientos (mayor conciencia sobre la importancia del *accountability*, respuesta más oportuna de las autoridades a las demandas ciudadanas, etc.) y las relaciones de poder (capacidades y posibilidades de incidencia derivadas de mayores recursos, organización o conciencia sobre los derechos)(Rocha Menocal & Sharma, 2008). Los primeros resultados se obtendrían en el largo plazo, por lo que consideramos que un análisis de estas iniciativas desde la perspectiva

de la gobernanza podría comenzar por indagar por los resultados intermedios, incorporándolos en una noción progresiva de posibilidades de *enforcement*. Esta expresaría la capacidad y voluntad de los actores de hacer cumplir las normas y la voluntad ciudadana, así como de sancionar o premiar la actuación de las autoridades, lo que implica además una afectación de las relaciones de poder<sup>30</sup>. Preferimos utilizar la idea de “posibilidades” de *enforcement*, que permitiría así determinar en el continuum del concepto de *accountability* (figura 2) la probabilidad de alcanzar su nivel máximo y, por tanto, identificar en qué medida estos dispositivos ofrecen mayores posibilidades de control<sup>31</sup>. Uniendo estas dos aproximaciones, los tres elementos del *accountability* y los resultados intermedios a alcanzar, se podría determinar qué tanto la configuración de los dispositivos y el contexto en el que se desarrollan, en general asociados a relaciones de poder, son propicios para ejercer la acción de *enforcement* en caso de ser necesario y lograr transformaciones de los equilibrios de poder.

**Figura 2. Los efectos de las iniciativas: Continuum de *accountability* y resultados intermedios**



Fuente: elaboración propia a partir de la conceptualización del *accountability* de Andreas Schedler y del informe coordinado por Rosemary McGee y John Gaventa sobre los resultados de las iniciativas de transparencia y *accountability* (Schedler, 1999).

- 30 Hablamos de posibilidades de *enforcement* y no de capacidades porque creemos que en esta primera noción se incluye tanto la capacidad como la voluntad de exigir y de hacer cumplir.
- 31 Jonathan Fox habla de la “capacidad para incidir” para referirse a la “capacidad potencial para cambiar las relaciones de poder entre las autoridades que tienen la información relevante y el público” (Fox, 2008, pág. 193).

Se trata entonces de evaluar estas iniciativas en las zonas de extracción para determinar si el contexto en el que se desarrollan es propicio, si logran consolidar prácticas que favorecen una mejor gestión de la renta extractiva, si permiten transformar comportamientos de funcionarios públicos, empresas, pero también de los mismos ciudadanos, y si empoderan a los ciudadanos y particularmente ciertos actores marginales, al tiempo que fortalecen las capacidades del Estado y crean relaciones de poder más equilibradas en el territorio. Puesto que estas metas trascienden en muchas ocasiones la gestión de los recursos públicos, la propuesta invita a evaluar los impactos que las iniciativas de *accountability* puedan tener en general sobre las dinámicas territoriales de la industria extractiva. De hecho, más allá de las iniciativas específicas de promoción del *accountability*, se trata de poder valorar las recomendaciones de política a la luz de los efectos que puedan producir sobre las interacciones entre los actores, indagando si permiten proteger o fortalecer la legitimidad y capacidad del Estado, si promueven relaciones más horizontales y simétricas o si refuerzan o mantienen los desequilibrios de poder preexistentes.

## Conclusiones

Las iniciativas de transparencia, control ciudadano y fortalecimiento institucional se han multiplicado en Colombia como respuesta a la corrupción en la gestión de las regalías. Aunque se da por descontado que ellas permitirán contribuir a la democracia y al desarrollo local, dicho efecto no es automático. Por un lado, estos efectos han sido poco estudiados. Rosemary McGee y John Gaventa afirman que “a pesar del rápido crecimiento y el creciente apoyo que reciben de los donantes, poca atención se le

ha prestado al impacto y efectividad de estas nuevas iniciativas de transparencia y *accountability*”(McGee & Gaventa, 2010, pág. 1)<sup>32</sup>.

Por otro lado, Jonathan Fox afirma que “las ciencias sociales todavía no han elaborado marcos conceptuales precisos que permitan entender los diversos caminos causales a través de los cuales ciertas reformas pro-derecho a la información logran influir en el comportamiento de instituciones poderosas, pero otras no”(Fox, Transparencia y rendición de cuentas, 2008, pág. 185). En un estudio coordinado para el UK Department for International Development (dfid), Rosemary McGee y John Gaventa concluyen que la falta de claridad sobre la teoría del cambio —tanto en la puesta en marcha de iniciativas de transparencia y *accountability* como en la evaluación de sus impactos—, la debilidad de la evidencia empírica y diversos retos metodológicos impiden hacer generalizaciones sobre resultados y efectividad de estas experiencias (McGee & Gaventa, 2010, pág. 35). De hecho, una dificultad metodológica adicional tiene que ver con que lo que se espera de estas iniciativas es en parte la prevención de ciertos comportamientos y no es posible saber con certeza qué se pudo haber evitado y si se evitó gracias a estos dispositivos (McGee & Gaventa, 2010, pág. 185).

En consecuencia, esta contribución ha buscado aportar algunos elementos teóricos que permitan comprender mejor los

---

32 En el ámbito de los recursos naturales incluso señalan que los pocos estudios de impacto que existen se focalizan en el proceso y nivel de cumplimiento con las iniciativas, más que en la evaluación de los cambios producidos por las experiencias. De acuerdo con Jonathan Fox, existe también un hueco empírico respecto del desempeño e impacto de experiencias de promoción de la rendición de cuentas, particularmente del *accountability* transversal o diagonal en el que los ciudadanos se insertan en instituciones del Estado (Fox, 2008, pág. 183).

alcances de estas iniciativas de promoción del *accountability* que se multiplican en el país, con el objetivo, además, de que se puedan establecer más claramente sus posibles impactos. Para ello, a partir de la literatura sobre participación ciudadana y *accountability* social, se reseñaron algunos temas de reflexión que es necesario explorar cuando se estudia este tipo de iniciativas. Pero se plantea también que más allá de la iniciativa misma es fundamental entender en términos de gobernanza las transformaciones que ellas implican en el relacionamiento de los actores a nivel local.

## Bibliografía

- Ackerman, J. (2003). *State-society synergy for accountability: Lessons for the World Bank*. Washington: World Bank.
- Ackerman, J. (2005). Social accountability in the public sector: a conceptual discussion. *Social development Papers - Participation and Civic Engagement (The World Bank)*.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arezki, R., & Gylfason, T. (2013). Resource rents, democracy, corruption and conflict: Evidence from sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies*, 491-498.
- Arezki, R., & Van Der Ploeg, F. (2007). Can the natural resource curse be turned into a blessing? The role of trade policies and institutions. *IMF Working paper*.
- Armento Vergara, R. M., Barreto Nieto, C. A., & Prieto Bustos, W. O. (2012). Medición de la eficiencia en el uso de las regalías petroleras: una aplicación del análisis envolvente de datos. *Finanzas y Política Económica*, 13-32.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *Revista de Ciências Sociais - Rio de Janeiro*, 443-464.

- Bacque, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. París: La Découverte.
- Balme, R., & Chabanet, D. (2002). Introduction: action collective et gouvernance de l'Union européenne. En V. Wright, R. Balme, & D. Chabanet, *L'action collective en Europe* (págs. 21-120). París: Presses de Sciences.
- Bank Information Center. (2008). *Handbook for advocacy on extractive industry revenues: Good practices and the IMF's guide in resource revenue transparency*.
- Barrera, V. (2010). Las preguntas sin respuesta de la descentralización: la encrucijada y los nuevos caminos. En *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brooking Institution Press.
- Bieling, H.-J. (2008). The other side of the coin: Conceptualizing the relationship between business and the State in the Age of globalisation. *Business and Politics*.
- Bjorvatn, K., Reza Farzanegan, M., & Schneider, F. (2012). Resource curse and power balance: Evidence from oil-rich countries. *World Development*, 1308-1316.
- Blondiaux, L. (2008). *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. París: Seuil.
- Busse, M., & Groning, S. (2013). The resource curse revisited: governance and natural resources. *Public Choice*, 1-20.
- Calame, P. (2003). *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. París: Charles Léopold Mayer, Descartes et Cie.
- Candelo, R. J., Durán Bobadilla, Y. L., & Espitia Zamora, J. E. (2008). Agrupaciones subnacionales y regalías. *Revista CIFE*.
- Carrasquilla, A., & Zapata, J. G. (2000). *Impacto de las regalías en la inversión de las entidades territoriales*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, 203-217.
- Cochoy, F. (2007). La responsabilité sociale de l'entreprise comme «représentation» de l'économie et du droit. *Droitetsociété*, 91-101.

- Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. París: Éditions du Seuil.
- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*. México: Ciesas, Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica.
- Egan, P. J. (2010). Hard bargains: The impact of multinational corporations on economic reform in Latin America. *Latin American Politics and Society*.
- Fontaine, G. (2011). Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética. *Iconos*.
- Fox, J. (2000). *Civil society and political accountability: propositions for discussion*. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI.
- Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance?* París: Presses de Sciences.
- Grindle, M. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Hermet, G. (2005). La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? L'inlassable quête du pluralisme limité. En G. Hermet, A. Kazancigil, & J.-F. Prud'homme, *La gouvernance. Un concept et ses applications*. París: Karthala.
- Hibou, B. (1998). Retrait ou redéploiement de l'Etat? *Critique Internationale*, 151-168.
- Insunza Vera, E. (2006a). Interfaces socio-estatales, rendición de cuentas y proyectos políticos en el contexto de transición política mexicana (dos casos para la reflexión). En A. Olvera, A. Panfichi, & E. Dagnino, *La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Fondo de Cultura Económica.
- Insunza Vera, E. (2003). *Accountability, civil society and human rights. protecting the rights and addressing the responsibility of non-governmental organization*. Bandung: Ford Foundation.

- Isunza Vera, E. (2005). Interfaces socio-estatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja. En A. Monsivais, *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Centro Mexicano para la Filantropía.
- Isunza Vera, E. (2006). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socio-estatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En E. Isunza, & A. Olvero, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados LIX Legislatura.
- Johnson, M. A. (2012). The political logic of rent's insurance: the resource curse, institutions, and the foundations of institutional strength in Latin America. *Doctoral dissertation. Austin: University of Texas*.
- Kantz, C. (2009). The power of socialization: Engaging the diamond industry in the Kimberley process. *Business and Politics*.
- Lascoumes, P., & LeGalès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. París: Presses de Sciences.
- Lascoumes, P., & LeGalès, P. (2006). Instrument. En L. Boussaget, s. Jacquot, & P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques* (págs. 269-277). París: Sciences Po Le Presses.
- LeGales, P. (1995). Du government de villes á la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 57-95.
- Libman, A. (2010). Subnational resource curse: Do economic or political institutions matter? *Frankfurt School - Working paper series*.
- Mayorga Alba, E. (2009). Extractive industries value chain: A comprehensive integrated approach to developing extractive industries. Oil, gas and mining policy division and the Africa poverty reduction and economic management department. *World Bank*.
- McGee, R., & Gaventa, J. (2010). *Review of impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives*. Institute of Development Studies.
- Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2005). Cursed by resources or institutions? *Working paper series (Norwegian University of Science and Technology)*.

- Moreau Defarges, P. (2003). *La Gouvernance*. Paris: PUF.
- Newell, P., & Bellour, S. (2002). Mapping Accountability: origins, contexts and implications for development. *Institute for Development Studies - Working Paper*.
- Nölke, A., & Perry, J. (2007). The power of transnational private governance: Financialization and the IASB. *Business and Politics*.
- North, D. C. (1991). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. En S. Mainwaring, *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Perry, G., & Olivera, M. (2010). El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia. *Working paper*.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2006). Societal Accountability. En E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Pinson, G. (2003). Le chantier de la gouvernance on urbaine et la question de la production des saviors dans et pour l'action. *Lien social et politiques RIAC*, 39-55.
- Robinson, J. A., Torvik, R., & Verdier, T. (2005). Political foundations of the resource curse. *Conference to celebrate Pranab Bardhan's tenure as editor of the Journal of Development Economics*.
- Rocha Menocal, A., & Sharma, B. (2008). *Joint evaluation of citizens' voice and accountability: synthesis report*. London: DFID, Overseas Development Institute.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O. (1992). *Governance without government: Order and change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ross, M. (1999). The political economy of the resource curse. *World Politics*, 297-322.
- Ross, M. (2013). The politics of the resource curse: a review.

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (págs. 13-28). London: Lynne Rienner Publishers.
- Sintomer, Y. (2008). Du savoir d'usage au métier de citoyen? *Raisons politiques*.
- Slaughter, A.-M. (2002). Breaking out: The proliferation of actors in the International system. En Y. Dezalay, & B. Garth, *Global Prescriptions: The production, exportation, and importation of a New Legal Orthodoxy*. Michigan: University of Michigan.
- Steets, J. (2010). *Accountability in Public Policy Partnerships*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Strange, S. (1996). *The retreat of the State: The diffusion of power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank. (2002). *Empowerment and poverty reduction: A sourcebook*. World Bank.
- Ylyin, M. (2013). Governance: What is behind the word? *Participation*.



*Accountability* societal:  
**herramienta de gobernanza  
contra la corrupción**

Alejandra Ríos Ramírez  
Juan Pablo Trujillo Urrea



## Introducción

Los términos *gobernanza* y *accountability* no tienen acepciones únicas. La polisemia de ambos conceptos obedece no solo a su origen idiomático, distinto al castellano, sino también al contexto que, adoptándolos, les ha dado un significado peculiar. En lo que respecta al término *gobernanza*, tenemos la dificultad que supone unificar una acepción que proviene del francés, del inglés o del portugués<sup>1</sup>. En castellano ha sido usado para designar tanto gobernabilidad como gobernanza, administración pública como buen gobierno. En el caso del término anglosajón *accountability*, la dificultad aparece justamente porque en el castellano no existe una palabra o expresión que la traduzca fielmente. Sin embargo,

---

1 Para un intento de traducción fiel del término *governance*, véase: Amadeu Solà (2000) “La traducción de *governance*”, en: *Punto y Coma. Boletín de los traductores españoles de las instituciones de la Unión Europea*. N.º 65 /septiembre/octubre. Disponible en <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>. (Consultado el 8 de diciembre de 2013).

se ha usado para referirse a mecanismos de rendición de cuentas dentro de las instituciones estatales, a procesos de responsabilización contable y fiscal o control del gasto público, y para designar actividades sociales dirigidas a la vigilancia de las acciones de los funcionarios públicos.

Lo que sí parece ser indiscutible es que ambos términos provienen de una discusión más amplia que tuvo lugar alrededor de los años setenta y ochenta del siglo XX, la cual giró en torno a la llamada crisis de gobernabilidad y, por lo tanto, a los enfoques teóricos y prácticos de la política que propusieron la transformación del Estado y su funcionamiento<sup>2</sup>. La necesidad de un nuevo diseño institucional respondía entonces al fenómeno de ingobernabilidad, esto es, a la crisis del Estado de bienestar en relación con su incapacidad para satisfacer las crecientes demandas de la ciudadanía por mayores oportunidades y bienestar. Así, esta crisis intenta conjurarse con modelos teóricos y prácticos mediante los cuales se le exige al Estado menos presencia en la vida económica y social y, al tiempo, una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos públicos. De este modo y según afirma Solà (2000), es crucial un artículo publicado en 1985 por J. R. Hollingsworth y L. N. Lindberg titulado “The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour”. En el mencionado texto, los autores asumen que es necesario el manejo de la administración pública bajo los presupuestos de la economía, esto es, bajo procedimientos que permitan una dirección

---

2 En el capítulo V de este libro, la autora Ana Carolina González aborda una mirada más profunda del enfoque de la gobernanza en relación con la transparencia y el fortalecimiento institucional.

de los procesos económicos hacia resultados más eficientes, y que a su vez exijan un alto desempeño de la gestión administrativa.

Ahora bien, el precedente indiscutible de las preocupaciones por la ingobernabilidad de los países democráticos e industrializados aparece en 1975, con el Informe de la Comisión Trilateral, compuesta por Japón, América del Norte y Europa. Con este informe, un variado número de expertos del calibre de Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki señalaban las causas principales de la ingobernabilidad en los países industrializados del momento<sup>3</sup>. El asunto central que había de abordarse para enfrentar la crisis del Estado estaba relacionado directamente con lo dicho anteriormente, es decir, con su incapacidad para gestionar las numerosas y variadas demandas de la ciudadanía, pero, a su vez, y tal vez de manera más profunda, con una crisis en la actitud misma de los ciudadanos respecto al papel de su participación en la vida política. Dicho de otro modo, para los autores, la omnipresencia del Estado y su funcionamiento jerárquico y vertical copaba los escenarios en los que los ciudadanos podían discutir y decidir acerca de qué era mejor para ellos en términos económicos, sociales y políticos; también, alejaba a la ciudadanía de la posibilidad de saber mediante qué procedimientos se tomaban decisiones de interés público y cómo se estaban implementando los mismos. Ineficacia del Estado y participación de la ciudadanía en los asuntos de interés general venían a presentarse como grandes enigmas para la resolución de la crisis de gobernabilidad. Afirma Francisco Valdés Ugalde respecto al informe de la Comisión Trilateral:

---

3 El texto al que nos referimos es Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J.(1975) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Este texto está disponible en: [http://www.trilateral.org/download/doc/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://www.trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf).

El interés de este informe radicaba en la evaluación de la capacidad de los gobiernos para controlar eficazmente las estructuras políticas y económicas que habían emergido de los llamados “Estados benefactores”. Su preocupación más significativa consistía en ofrecer un diagnóstico de la gobernabilidad de las sociedades en las que los bienes y servicios proporcionados por el Estado a diversos grupos sociales representaban una “sobrecarga” insostenible a mediano plazo, debido al creciente déficit fiscal que implicaban y a la consecuente disminución de su capacidad para mantener economías de alto desempeño. De ahí que la alternativa propuesta fuera el adelgazamiento del Estado y la “*devolución*” a la sociedad de iniciativas y tareas de las que el gobierno debía dejar de hacerse cargo (Valdés, 2008, pág. 97) (Cursivas nuestras).

Ahora bien, América Latina no estuvo al margen de esta crisis pues es bien sabido que los procesos de transición desde regímenes autoritarios y dictatoriales a regímenes democráticos también fueron muy amplios durante las décadas del setenta y del ochenta del siglo XX. Afirma el mismo autor: “En este contexto, las transiciones a la democracia en América Latina y el derrumbe de la Unión soviética y bloque comunista de Europa del Este, desempeñaron indudablemente un papel significativo como movimientos que ocurrían en la ‘periferia de Occidente’” (2008, pág. 98). Así pues, los problemas de gobernabilidad y el intento de conjuración de los mismos también migraban a América Latina como problemas que, aunque presentes en la “periferia de Occidente” y por lo mismo en contextos distintos a los países industrializados y democráticos, habría que afrontar<sup>4</sup>.

---

4 Para comprender las críticas a los modelos de gobernabilidad y gobernanza en los contextos latinoamericanos, ver: Ana Victoria Vázquez Cárdenas (2008); Velásquez, F.; González, E.; Rodríguez, C. (2008); Michael Misse (2013); Marc Hufty (2008).

Los países en proceso de democratización no estuvieron exentos de dificultades y dilemas. Mientras algunos representantes del *establishment* consideraban que la participación ciudadana, puesto que visibilizaba más eficientemente las peticiones sociales, podría debilitar hacer más vulnerable al Estado, y por lo tanto su autoridad, otros afirmaban, por el contrario, que la participación política de los diversos grupos de interés de la sociedad civil podía justamente descargar al Estado de las funciones de canalización de tales demandas, y en ese sentido, fortalecerlo<sup>5</sup>.

A pesar de la compleja y amplia discusión alrededor de las bondades o perjuicios de la participación de la ciudadanía en los debates sobre asuntos de interés público, es indiscutible que el modelo de la gobernanza se presenta como una potente alternativa para resolver los fenómenos de ingobernabilidad. Este modelo propone, entre otros aspectos no menos relevantes, descargar al Estado de funciones que no tienen que ser suyas, y en su lugar, dirigir las a la sociedad civil, la cual en últimas es la que mejor sabe qué necesidades tiene y el modo de resolverlas eficientemente. Por lo anterior es que este enfoque promueve la activa participación y compromiso político de la sociedad civil— incluyendo el mercado como mecanismo que dinamiza, además de lo económico, también lo social, y a las organizaciones no estatales que propician procesos auto-organizativos más horizontales— para que las instituciones del Estado puedan gestionar de manera más eficaz y óptima los recursos del mismo, y ese sentido, encarar las demandas sociales de manera más oportuna. Y decir “descargar al Estado” desde esta perspectiva significa “devolver” a la sociedad los asuntos que le son más propios: por

---

5 Para ahondar en esta discusión, remitirse a Carlos Closa Montero (2003).

ejemplo, la vigilancia del poder político, en el entendido de que son los ciudadanos los que tienen que refrendar la gestión de sus representantes y de los funcionarios no electos a partir del control de los mismos. Afirma Closa Montero: “La gobernanza, que significa principalmente gestión de asuntos públicos, sirve al objetivo de proveer resultados, pero no cierra la fuente potencial de demandas, aunque puede tener el efecto de *redirigirlos* desde el sistema político a otros ámbitos” (2003, pág. 489). (Cursivas nuestras).

Y es justamente en el sentido de “redirigir” los asuntos públicos a otros ámbitos que no son los propia y tradicionalmente políticos, es decir, estatales, que el *accountability* se presenta como una herramienta de gobernanza<sup>6</sup>.

## ***Accountability* y sus elementos constitutivos**

Como afirmamos al inicio del texto, el término *accountability* es considerablemente amplio, para el cual no existe una caracterización única. Sin embargo, sí se puede encontrar un terreno común que nos permita comprender tanto sus elementos constitutivos como sus características más relevantes.

*Accountability* es un término anglosajón proveniente de la contaduría pública<sup>7</sup> que fue asumido por la Ciencia Política

---

6 No es objeto de este texto el abordaje minucioso de la gobernanza en su dimensión conceptual o práctica, para ello puede remitirse el lector a Marc Hufty (2008); Ana Carolina Vásquez (2008); Luis F. Aguilar Villanueva (2008); Joan Subirats (2010).

7 Los orígenes prácticos de la rendición de cuentas se pueden rastrear en los controles que se hacían a quienes estaban llamados a desempeñar la función contable en las empresas o corporaciones privadas. De hecho, el término *accountability* es usado primero por la contaduría pública para referir la transparencia en la gestión y el ejercicio de rendir cuentas a nivel corporativo.

para referir, entre otros aspectos, la necesidad de que los actores estatales incluyan a los ciudadanos en sus decisiones respecto a dos dimensiones: una informativa y argumentativa que exige la transparencia en la gestión y la visibilización de las razones mediante las cuales los agentes del Estado tomaron ciertas decisiones, y una punitiva que incluye la posibilidad de sanción de las prácticas ilícitas<sup>8</sup> que estos realicen.

De acuerdo con lo anterior, *accountability* refiere también un mecanismo de control político mediante el cual se manifiestan dos tipos de inspecciones. Una, con la cual se crean instituciones de vigilancia al interior del establecimiento del gobierno, para verificar que las labores de los funcionarios públicos no se extralimiten, en una suerte de sistema de frenos y contrapesos. Otra, mediante la cual los ciudadanos a través de sus demandas solicitan a los representantes no solo que informen sobre sus decisiones, sino también que los incluyan en el proceso deliberativo<sup>9</sup> que se da respecto a materias de interés público.

---

8 Además de referirse a las acciones ilícitas, la dimensión punitiva del *accountability* señala también la conducta inadecuada de los funcionarios públicos, como por ejemplo, la omisión de información. Siguiendo a Mark Bovens (2007), se habla de la dimensión punitiva enfatizando que esta no implica necesariamente la efectiva imposición de sanciones; la sola posibilidad de la sanción es necesaria y suficiente para decir que existe *accountability*. Según el autor, las sanciones no tienen que ser exclusivamente de carácter legal, independiente del tipo de sanción, sea esta formal o informal, debe existir la posibilidad fáctica de que el actor enfrente consecuencias por su conducta.

9 Es decir, idealmente —y decimos idealmente porque en la práctica esto no sucede en sentido amplio—, los representantes están obligados a incluir a la ciudadanía en la naturaleza de sus decisiones, en el entendido clásico de que los representantes poseen dicha denominación en función de que son los abanderados de los intereses de la ciudadanía. Esta inclusión de la ciudadanía en el proceso deliberativo se garantiza mediante la imposición de castigos para los funcionarios que incumplan la premisa de transparencia en la gestión o se extralimiten en sus funciones.

Ahora bien, la primera inspección no puede reducirse al mecanismo por el cual los representantes o funcionarios le ofrecen a la ciudadanía reportes de gestión para hacer visible el manejo de los recursos públicos<sup>10</sup>. Más allá de eso, el *accountability* exige que los funcionarios expongan qué están haciendo y cómo están realizando sus labores, por ejemplo, respecto a los procedimientos mediante los cuales se analizan, formulan o evalúan determinadas políticas públicas; todo lo anterior, expresado en un lenguaje claro, diáfano y accesible a toda la ciudadanía. De otro lado, el *accountability* realizado por los ciudadanos tampoco puede reducirse a la simple demanda de rendición de cuentas, o a la mera denuncia; en ambos casos, los ciudadanos deben exigir efectivamente que se les informe y justifiquen las decisiones adoptadas por los funcionarios, de tal manera que el monitoreo sea constante, para que, eventualmente, las acciones ilícitas o las omisiones de los agentes del Estado sean sancionadas.

Teniendo en cuenta estas dos maneras como el *accountability* se presenta, el politólogo austriaco Andreas Schedler (1999) plantea dos momentos constitutivos de este mecanismo y las categorías que le corresponden, a saber: *answerability* y *enforcement*. El primero responde a la necesidad de que las decisiones políticas sean informadas y justificadas, y el segundo atiende a la aplicación de sanciones ante un eventual comportamiento ilícito por parte de los agentes del Estado. De esta manera, *answerability* y *enforcement* se corresponden con la doble dimensión del *accou-*

---

10 Como es usual en los casos de algunas democracias latinoamericanas, en las cuales la apuesta por el *accountability* entendido como “rendición de cuentas” se agota primero en el evento electoral y luego en la presentación por parte de los representantes, al final de su mandato, de los destinos del gasto público durante su gestión.

*ntability* que se había señalado anteriormente, esto es, con la informativa-argumentativa y la punitiva.

Conjugándose tanto las dos dimensiones como sus momentos constitutivos, el *accountability*, idealmente, quedará dotado de un poder coactivo que imponga sanciones efectivas a los representantes, de lo contrario, es decir, si solo se ejerce uno de los momentos, el control político quedaría relegado a una dimensión estrictamente nominal. A propósito, Mark Bovens indica:

Ha sido un asunto de discusión si la posibilidad de sanción es o no un elemento constitutivo del *accountability* [...] la posibilidad de sanciones es, de algún modo, un elemento constitutivo de la concepción estricta del *accountability* y debería incluirse en la definición. La posibilidad, no la efectiva imposición de sanciones, hace la diferencia entre la provisión de información [de manera] no vinculante y el hecho de ser llamado a rendir cuentas (2007, pág. 451).

Si bien *answerability* y *enforcement* son constitutivos de la noción de *accountability* propuesta por Schedler, estos no componen una definición rígida del concepto, puesto que dependiendo de su naturaleza, es decir, del objeto al que estén dirigidos y del lugar desde donde se produzca el llamado a la rendición de cuentas<sup>11</sup>—la población civil o las instituciones de vigilancia asignadas por el Estado— se originan diversos

---

11 Aunque en la tradición académica el término *accountability* ubica sus orígenes en la función de la administración pública, para finales del siglo XX esta noción se emancipa de su génesis económica y se instala en la esfera política, para ser usada entonces como rendición de cuentas. Para fines prácticos de este artículo, en algunas ocasiones hablaremos de *accountability* y rendición de cuentas de manera indistinta. Para conocer más sobre los orígenes del término y su asunción por la esfera política, ver Mark Bovens (2007).

subtipos de *accountability*. Afirma Schedler: “Accountability no es un concepto ‘clásico’ que despliegue un núcleo rígido de invariables características básicas. Por el contrario, debe ser considerado un concepto ‘radial’ cuyos subtipos o expresiones secundarias no comparten un núcleo común, sino que dejan de lado uno o más elementos que caracterizan la categoría prototípica primaria” (1999, pág. 18).

De acuerdo con lo anterior, podríamos afirmar que otra de las características de “la categoría prototípica primaria” del *accountability*, siguiendo a Schedler, es la transparencia del poder<sup>12</sup>. De nuevo, para que el *accountability* o la rendición de cuentas pueda efectuarse, se requiere que la ciudadanía esté al tanto de las decisiones que se toman en el gobierno, es decir, que la información sobre los procesos de toma de decisiones y la implementación de las mismas esté al alcance de todos los ciudadanos.

Siguiendo a Sosa, la transparencia refiere el derecho que todos los ciudadanos tienen al conocimiento de la información pública, esto es, a saber qué hacen y cómo hacen los funcionarios electos o no electos su labor. Afirma el autor: “La transparencia [adquiere], por tanto, el carácter de una defensa para conocer, y eventualmente, corregir las así llamadas ‘fallas del Estado’, pero también para abordar e intentar solventar los efectos que producen en los gobiernos las asimetrías de información y la autonomía extrema de los agentes públicos”(2011: 25).

---

12 La transparencia del poder es clave para pensar los problemas de corrupción y cooptación ilegal de los recursos auríferos; puede el lector remitirse al capítulo VIII de este libro, en el cual Correa, Eslava y Silva proponen pactos de gobernanza para contribuir a la participación ciudadana y la transparencia.

Sin el efectivo acceso de los ciudadanos a la información, es decir, sin transparencia, el proceso de rendición de cuentas no podría darse, como tampoco la vigilancia ciudadana que se dirige a prevenir abusos de poder.<sup>13</sup>

## El *accountability* y su tipología

Según Guillermo O'Donnell (2004), en las instituciones estatales se presenta un dilema entre la exigencia, dirigida a los funcionarios, de realizar sus labores de manera ágil y transparente, y la exigencia de controlarlos en el ejercicio del poder político que encarnan. El *accountability* no busca limitar el campo de acción de los funcionarios públicos; aunque puede plantearse como un control al ejercicio político, los mecanismos de *accountability* deben preservar un amplio espectro de libertad mediante el cual las personas que desempeñan cargos públicos puedan realizar sus labores de manera eficiente. En este sentido, cobra más relevancia aún lo propuesto por Schedler (2008): el *accountability* encuentra su razón de ser en la “opacidad del poder”, y por tanto, en el constante intento de disminuir y limitar sus abusos, pero al tiempo, en la posibilidad de mantener el poder de los funcionarios acotado a las normas y a los “procedimientos preestablecidos”.

---

13 No obstante, y esto hace parte de los dilemas a que conduce la exigencia de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, esta última es condición necesaria pero no suficiente del *accountability*. Como lo expone Schedler, hay que tener en consideración también la “opacidad del poder” y la incertidumbre que a ella va ligada. Afirma el autor: “A la rendición de cuentas, las realidades del poder le dan su razón de ser. Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos (2008, pág. 24).

O'Donnell dedica parte de su obra al estudio del *accountability* y plantea una tipología<sup>14</sup> que discrimina entre dos tipos principales, a saber, uno horizontal y otro vertical. El primer tipo se constituye a partir de la relación entre instituciones de la misma naturaleza—principalmente políticas y estatales— que se regulan en una suerte de sistema de frenos, contrapesos y equilibrios entre las instituciones del Estado. El segundo sugiere la relación entre funcionarios públicos, representantes y la sociedad.

Como acabamos de referir, el *accountability* horizontal se ubica dentro de la estructura del Estado estableciendo órganos de control que vigilen, regulen y sancionen otras instituciones estatales, velando porque ninguna de ellas traspase los límites de las funciones por las cuales fueron constituidas. En esta categoría podríamos ubicar las procuradurías, contralorías, defensorías y demás organismos que se han creado en los regímenes democráticos en función del control político; además de la natural función del contrapeso que ejercen entre sí las diversas ramas del Estado. En ese sentido, el politólogo argentino afirma que el *accountability* horizontal considera “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*,

---

14 Para fines explicativos se acogen en este artículo las dos tipologías de *accountability* que considera Guillermo O'Donnell (2004), pero es necesario precisar que el término posee más caracterizaciones. Siguiendo lo expresado por el PNUD (2010), encontramos que de los dos grandes tipos de *accountability*—horizontal y vertical— se desprende un grupo de subtipos que obedece al origen del llamado a la rendición de cuentas. Así encontramos categorías como rendición de cuentas hacia abajo, hacia arriba, híbrida, interna, mutua, exterior y diagonal.

en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos” (2004, pág. 12).

De otro lado, la dimensión política del *accountability* vertical realizado por la población civil encuentra su instancia más inmediata en las elecciones. Los ciudadanos, a través del proceso electoral, realizan control político a sus representantes según haya sido el desempeño del funcionario durante su gestión; en este momento los representantes pueden ser castigados o premiados por sus electores mediante la entrega de un voto o la negativa del mismo. De esta manera, el denominado *accountability* vertical electoral se presenta como el principal mecanismo que tienen los ciudadanos para exigir rendición de cuentas, y en esa medida, de sancionar la mala gestión de sus representantes. Sin embargo, el *accountability* que se efectúa de forma vertical mediante el voto se agota en las elecciones y por ello no trasciende a otros escenarios más propicios para un control político más efectivo y directo<sup>15</sup>.

---

15 El *accountability* vertical electoral, como mecanismo de control político, posee una importancia considerable. No obstante, este tipo de *accountability* posee algunos vacíos que imposibilitan un ejercicio de rendición de cuentas efectivo. En primera instancia, no es regla general que los funcionarios elegidos tengan la pretensión de ser reelegidos en el próximo evento electoral; de esta manera, los mismos se desligan de la preocupación de que los electores efectúen un juicio desfavorable de su gestión y no les otorguen su voto. Por otro lado, la desinformación a la que están sujetos los ciudadanos en su relación con los representantes menoscaba el impacto de la instancia electoral como mecanismo de *accountability* vertical. Siguiendo a Anthony Downs (1992), el déficit de información produce una falla en el *accountability* debido a que, por un lado, es difícil que los ciudadanos sepan qué hacen o han hecho sus representantes y, por el otro, se dificulta que los funcionarios gubernamentales respondan, aunque ese sea su deseo, a las demandas de los representados en la medida en que no tienen absoluta certeza respecto de cuáles son los intereses del electorado.

La anterior insuficiencia del tipo vertical electoral del *accountability* es superada mediante otra tipología denominada *accountability* vertical societal, que, en adelante, seguiremos nombrando como *accountability* societal<sup>16</sup>.

## **El *accountability* societal: una herramienta para la transparencia**

Los dos tipos de *accountability* que propone O'Donnell, horizontal y vertical, son en apariencia entidades independientes. Sin embargo, necesitan el uno del otro para que el proceso más amplio de la rendición de cuentas sea satisfactorio. Incluso puede afirmarse que la relación entre *accountability* vertical y horizontal es recíproca, pues a través de las demandas que surgen de la sociedad civil a propósito de conductas ilícitas por parte de los funcionarios, la función de control político de las instituciones estatales de monitoreo se pueden activar. Esto es, el *accountability* vertical puede activar el horizontal generando una relación de reciprocidad, en virtud del óptimo y efectivo control estatal y societal.

El *accountability* societal se expresa bajo modalidades tales como veedurías ciudadanas, medios de comunicación, movimientos sociales, ONG y demás grupos de la sociedad civil. Estas instancias de monitoreo y vigilancia sobre las agencias estatales son de suma importancia pues propician la participación política mediante la exigencia de rendición de cuentas social. Al respecto, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz señalan:

---

16 PNUD (2010), por ejemplo, denomina a la rendición de cuentas que tiene origen en la sociedad civil, rendición de cuentas social. Nosotros seguiremos usando el término societal para calificar este tipo de *accountability*.

El *accountability* social es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en operaciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias privadas de control. El *accountability* social puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas (2002, pág. 32).

En términos generales, puede afirmarse que la preocupación compartida por las organizaciones sociales de control político consiste en la promoción de la transparencia en las instituciones estatales y el monitoreo de las acciones de los agentes gubernamentales, con el objetivo de que las instituciones de control estatal activen sus mecanismos de investigación y sanción en casos de corrupción y abuso del poder político. Esta actitud ciudadana expresa el compromiso que los individuos adquieren frente a sus democracias en una suerte de renovación del vínculo entre representantes y representados. Esto es, los miembros de las asociaciones civiles de control político se niegan a jugar un papel pasivo frente a las instituciones del Estado, y por el contrario, se ubican frente a ellas en una actitud de constante sospecha y vigilancia con el fin de acotar las acciones de los funcionarios electos o no electos, a la legalidad y el respeto por los derechos humanos (Peruzzoti, 2010).

Según este autor(2010), pueden reconocerse tres actores o formas de organización que dan cuerpo a lo que denominamos como *accountability*societal: los movimientos sociales que surgen como reacción a los efectos de determinadas políticas o acciones estatales; las asociaciones de ciudadanos con alto nivel de formación profesional que tienen vocación de duración permanente; y el periodismo independiente que sirve como canal de divulgación de las problemáticas visibilizadas tanto por los movimientos sociales, como por las asociaciones permanentes de control político. Este tercer actor no solo es importante por ser un medio de difusión, sino, al tiempo, porque contribuye mediante investigaciones sobre las acciones de los funcionarios públicos a que la transparencia y la lucha anticorrupción sea un tema de constante preocupación para la opinión pública.

Desde la primera perspectiva del *accountability*societal, es decir, desde los movimientos sociales, Peruzzoti reconoce que aunque el origen de estos responda a determinadas coyunturas, por ejemplo, a violaciones de derechos humanos, su labor no es menos importante, pues en la mayoría de los casos se trata de movimientos que demandan clarificación y sanción, en clave de justicia, respecto a tales violaciones, de las cuales el Estado no se ha encargado como le corresponde. Estos movimientos, según su capacidad de movilización social, logran en muchos casos que otros sectores de la sociedad simpaticen con sus demandas y se adhieran a ellos, aumentando entonces el descontento y la exigencia de investigación por parte de las agencias de *accountability* horizontal del Estado. Peruzzoti refiere el siguiente ejemplo para el caso argentino:

[En la década del noventa] dos notorios ejemplos fueron el asesinato de la estudiante María Soledad Morales en la

provincia de Catamarca ubicada en el noroeste del país y la muerte del soldado raso Omar Carrasco en un aislado regimiento de la provincia de Neuquén. En ambos casos existían fuertes sospechas de involucramiento o complicidad de las autoridades, ya sea en el crimen mismo, en las maniobras de ocultamiento, o en la manipulación de las investigaciones subsiguientes. Los dos asesinatos dieron origen a reclamos de justicia y a extensas movilizaciones sociales en demanda de garantías de imparcialidad en el desarrollo de las investigaciones policiales y los subsiguientes procesos judiciales. En ambos casos, la movilización original se inició localmente, generalmente a partir de la organización del círculo cercano de familiares y amigos de las víctimas, y luego se extendió para incluir ONGs nacionales y locales, a la prensa y a amplios sectores de la población (2010, pág. 8).

El segundo actor que compone el *accountabilitysocietal*, al cual el profesor argentino denomina “asociativismo cívico”, no solo se caracteriza por su alto nivel de formación profesional o académica —por lo que Peruzzoti lo describe como organizaciones sociales de élite—, sino por su autonomía e independencia en las investigaciones que realizan. Estas asociaciones, con su capacidad de investigación y análisis de los resultados que recaban, logran en muchas ocasiones llenar los vacíos estatales de información, o disputar las cifras, datos o resultados de las investigaciones oficiales. Su vocación de largo alcance permite abordar problemas, ya no coyunturales, sino aquellos de gran envergadura en el sentido de fallas estructurales en el funcionamiento de las corporaciones públicas. Con lo anterior, estas organizaciones de *accountabilitysocietal* “suponen una suerte de *think tank* ciudadanos orientados a pensar y desarrollar políticas

e iniciativas desde una óptica social. Estos actores generan un recurso vital para el ejercicio de la rendición de cuentas social” (Peruzzoti, 2010, pág. 7).

Como tercer actor tenemos el periodismo independiente o de denuncia, que como ya lo afirmamos, juega un papel fundamental en la revelación de irregularidades en el manejo de la administración pública o de violaciones de derechos humanos. Esta forma de activismo cívico, tal como lo nombra Peruzzoti, se expresa en dos modos, bien sea como difusor de las demandas provenientes de los movimientos sociales, bien como divulgador de información confidencial sobre irregularidades que logran filtrar desde instancias gubernamentales; en este sentido, la denuncia es el motor de este tipo de periodismo. En ambos casos, el *accountability* social ejercido por el periodismo independiente fortalece el derecho que cada ciudadano tiene a la transparencia en el manejo de los recursos públicos y el control a la corrupción gubernamental, también, a la sanción simbólica que los ciudadanos y la opinión pública puede dirigir a los agentes que se hayan extralimitado en sus funciones o hayan omitido deliberadamente algunas. Afirma Peruzzoti:

Buena parte de los escándalos mediáticos que sacudieron la región [suramericana] tuvieron como origen una filtración de información de *insiders* a los medios o una investigación periodística que sacó a la luz hechos de corrupción o de ilegalidad gubernamental. La aparición en la década pasada de un tipo de periodismo más inquisitivo en la región se tradujo en un rosario de escándalos mediáticos, que en varios casos, determinaron el destino de los gobiernos bajo sospecha: los *Vladivideos* en Perú, el *Proceso 8.000* contra el presidente Samper en Colombia, el *Collor gate* en Brasil, el

escándalo del senado durante la gestión de Fernando de la Rúa son ilustración del alcance y dimensión que adoptaron algunas de estas denunciasmediáticas. (2010, pág. 9).

Estas tres modalidades en las que el *accountabilitysocietal* se expresa son potentes herramientas para que la ciudadanía exija la verificación de la legalidad de las acciones de sus representantes, y en este sentido, para que revaliden o no el vínculo representativo que los une. Esto es, tanto los movimientos sociales como las organizaciones sociales élite y el periodismo de denuncia, que en conjunto pueden representar una amplia capa de la sociedad, pueden coadyuvar a controlar el vínculo representativo que, en términos simples, no es más ni menos que la delegación de la confianza de parte de los ciudadanos a sus representantes, bajo el entendido de que el funcionario electo dará un correcto tratamiento y trámite a las demandas e intereses de quienes representa.

## Lecciones de *accountabilitysocietal*

Si bien la doctrina democrática moderna promueve desde sus orígenes la transparencia y la rendición de cuentas<sup>17</sup> bajo la premisa de que el pueblo es el soberano y, por extensión, “los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social y

---

17 Es justamente durante la modernidad, con el surgimiento de las teorías políticas liberales, que se empiezan a forjar los primeros principios filosóficos en los que se basa la rendición de cuentas a la manera como esta es entendida actualmente. El término anglosajón *accountability* solo puede comprenderse a partir de la idea de representación política, de tal forma que solo puede hacerse efectivo en el contexto de las democracias representativas. De allí que el fundamento teórico de la rendición de cuentas deba rastrearse en las discusiones tanto liberales como democráticas y republicanas sobre división de poderes, poderes públicos limitados, frenos y contrapesos, y participación política.

aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable” (Emmerich, 2011, pág. 107), estas nociones solo se traducen en mecanismos efectivos de control político y social en el hemisferio latinoamericano hasta muy entrado el siglo XX.

Lo anterior, confrontando la muy arraigada creencia en que las democracias delegativas son suficientes para el correcto funcionamiento de los sistemas democráticos, y que por tanto, el proceso participativo concluye con la jornada electoral. Bajo esta cultura de la participación política, no agotada en la delegación electoral, las democracias latinoamericanas<sup>18</sup> consienten la existencia de instancias que les permiten a los ciudadanos monitorear la gestión pública de cerca.

De acuerdo con las modalidades de *accountability* societal expuestas en el apartado anterior, esto es, los movimientos sociales, las organizaciones sociales de élite y el periodismo de denuncia, queremos resaltar algunas experiencias que pueden servir como lecciones para aplicar en contextos locales. Los ejemplos que presentaremos, nos parece que son relevantes, pues la incidencia de las organizaciones sociales en el control político ha sido muy significativa.<sup>19</sup>

---

18 Retomando lo expresado por Guillermo O’Donnell (2004), se podría indicar que en su mayoría los regímenes democráticos del continente latinoamericano se inscriben en la categoría de democracias delegativas, con algunas excepciones que podrían considerarse como representativas, y sin la existencia de democracias participativas.

19 Al final del capítulo, el lector podrá encontrar, como anexo, el listado de las organizaciones de *accountability* societal reseñadas en este apartado con su respectivo sitio web, mediante el cual podrá ampliar la información acerca de los orígenes y las tareas de cada una de estas asociaciones.

## Movimientos sociales

En el contexto latinoamericano es posible rastrear reivindicaciones sociales de larga data surgidas por el descontento y la indignación respecto a la labor pública en temas como derechos humanos o políticas públicas. En ese sentido, los movimientos sociales han representado un papel significativo como modelos de *deaccountabilitysocietal*.

En el caso argentino, por ejemplo, la hoy denominada Asociación de Las Madres de Plaza de Mayo, tuvo su origen como movimiento social en el contexto de la dictadura de Jorge Rafael Videla (1976-1983). Este movimiento, surgido en 1977, inicialmente tuvo la ambiciosa y noble tarea de recuperar con vida los cerca de 30.000 desaparecidos por las fuerzas militares argentinas. Posteriormente, se mantuvo en la exigencia de que el Estado reconociera su responsabilidad en los crímenes de lesa humanidad, para impulsar el enjuiciamiento de los responsables de tales crímenes. Tal como la Asociación misma declaraba respecto a su labor a finales de la década de los ochenta:

Rechazan, fundamentalmente, acabar la cuestión, como quieren los políticos: exhumación de cadáveres, reparación económica y homenajes póstumos. Claro, darle un cierre “razonable” al tema de los desaparecidos. Pero ellas dicen que no, que esta no es la manera, que lo único es proseguir, que la justicia tiene que llegar, que lo otro es un remedio que en verdad enmascara una sumisión que está dictada por una intención pusilánime.

Luego vienen las leyes de Obediencia Debida y Punto Final. Después, los infames indultos que ellas no acatan porque su lucha es contra el sistema, contra su sentido arbitrario y aberrante.

Gracias a la incansable labor y a las denuncias de las Madres de Plaza de Mayo, se logró la identificación de cerca de 105 hijos de desaparecidos y, por consiguiente, el esclarecimiento y castigo de varios de los responsables del secuestro de cientos de hijos, de los miles de desaparecidos por el régimen militar.

A este exitoso movimiento social argentino se le suman los experimentados en su país vecino. En los últimos años, en Chilehan proliferado los movimientos ciudadanos de protesta alentados por el movimiento de Magallanes que movilizó millares de personas en torno al desmesurado aumento del precio del gas en esta ciudad chilena. A este movimiento se le agregan los de Aysén (2012), Freirina (2012), de los estudiantes por la educación (2011 y 2012), de los Mapuche por sus tierras (2012 y 2013) y de los trabajadores de la pesca artesanal (2012 y 2013). En Uruguay, por su parte, los movimientos sociales también se instalan como agentes de *accountability* societal en la medida que a través de la protesta activan instancias de control político y llaman la atención sobre la ineficacia estatal o la corrupción. En ese sentido, vale la pena resaltar la labor llevada a cabo por el Movimiento por un Uruguay Sustentable (Movus). Este movimiento nació en el marco del proyecto minero de ZaminFerrous (Aratití), una empresa transnacional que pretendía extraer 764 millones de toneladas de hierro del centro del país para exportarlas a China, y tiene como objetivo regular la explotación que dicha empresa intenta adelantar. A partir de allí, Movus se constituye como un agente que vigila el impacto de la explotación minera en Uruguay.

De otro lado, también en Colombia sonejemplares algunos movimientos sociales que se han instaurado como mecanis-

mos de *accountabilitysocietal*, en el sentido de que visibilizan la afectación de grandes sectores de la sociedad, producida por políticas gubernamentales. El más reciente hecho de manifestación de un movimiento social de gran envergadura es el Paro agrario iniciado a mediados del año 2013. En este paro, inicialmente cerca de 200.000 campesinos—pequeños productores de café, cebolla y papa, entre otros productos, a los que se suman posteriormente comunidades indígenas y afrodescendientes— logran hacer presencia en cerca de 25 departamentos del país para protestar por la ley que contemplaba la prohibición de posesión de semillas no patentadas, en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. De esta gran movilización, a la que se suma posteriormente el paro de los cafeteros y camioneros, surge la propuesta del gobierno Santos, el 12 de septiembre del mismo año, denominada “Pacto Nacional para el Sector Agropecuario y el Desarrollo Rural”. Con esta movilización se logró instalar en la agenda pública algunos de los problemas más complejos y antiguos de Colombia que giran alrededor de la tenencia de la tierra y el manejo del agro<sup>20</sup>.

### **Organizaciones de élite o asociativismo cívico**

Las organizaciones sociales de élite se presentan en la mayoría de los casos como redes compuestas por varias organizaciones o instituciones cívicas que cuentan con un grado elevado de

---

20 Para conocer mejor las estrategias del gobierno alrededor de las demandas campesinas y una perspectiva crítica al respecto, ver: <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7084-reforma-institucional-y-pacto-nacional-agropecuario.html>. Consultado el 9 de diciembre de 2013.

profesionalización, y que por lo mismo, producen informes de grancalidad investigativa y académica. En el contexto latinoamericano, encontramos, por ejemplo, la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables, una iniciativa que reúne instancias de participación ciudadana en diez países latinoamericanos —Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay—concentradas en la labor de control social mediante el seguimiento de la incidencia de las políticas públicas en la sociedad, la construcción de indicadores de percepción sobre la calidad de vida, el monitoreo sobre la participación ciudadana y el acceso a la información, entre otros aspectos. Desde el 2008 la red articula organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, sindicatos, organizaciones empresariales, universidades y medios de comunicación, en función de un articulado y óptimo control político.

A la labor de la Red Latinoamericana por Ciudades Justas y Sustentables se le suma la gestión realizada por Rendir Cuentas, una red que desde el 2010 acoge 25 organizaciones sociales de seis países de América Latina y el Caribe. Esta red busca, mediante la capacitación técnica, instalar capacidades para que las organizaciones que la conforman ejerciten de mejor manera la exigencia de rendición de cuentas social y la transparencia. Así, su objetivo es articular las organizaciones sociales presentes en Latinoamérica, para que en una tarea conjunta, propicien espacios de fortalecimiento de la democracia en cada uno de sus territorios.

De otro lado, en el caso mexicano, específicamente en Distrito Federal, encontramos que la disposición a la concreción de este tipo de organismos que vigilan el ejercicio de los funcionarios públicos fue propiciada particularmente por el terremoto que

sacudió la ciudad en 1985<sup>21</sup>. Este hecho definiría para México DF el inicio y posterior fortalecimiento de organizaciones sociales de control social hasta la actualidad, esto es, propiciaría el escenario para labores de vigilancia permanente dirigida a las acciones u omisiones del gobierno y empresas privadas que manejan recursos oficiales. Cabe rescatar en este contexto la labor realizada por Alianza Cívica, organización que desde 1993 proclama su independencia de los partidos políticos mexicanos, y en esa medida contribuye al fortalecimiento del poder civil mediante el desarrollo de espacios, mecanismos e instituciones para la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas y en la vigilancia del ejercicio de gobierno.

Ahora bien, en Brasil encontramos una organización que es paradigmática en relación con el *accountabilitysocietal* del tipo del asociativismo cívico. Hablamos del Movimiento Nossa São Paulo (MNSP). Esta organización está compuesta por más de 529 organizaciones sociales que se han articulado alrededor de la necesidad de establecer un freno a la deslegitimación de las instituciones políticas que existía en Brasil para el 2004, año de su fundación. Este movimiento es el modelo de las organizaciones sociales en Latinoamérica gracias a la capacidad de coordinación entre los diferentes grupos que lo componen. Así, “[el] MNSP no busca sustituir el accionar de las organizaciones y entidades que la conforman, sino articular esfuerzos en un nuevo nivel de

---

21 En 1985 un sismo de 8,1 (Mw) azotó a México dejando consecuencias graves en ciudades como el DF (hospitales, edificios históricos y militares quedaron en ruinas, además, el sistema de transporte se vio bastante afectado). Esta tragedia impactó a la ciudad mexicana no solo en su infraestructura, sino también en la disposición de sus ciudadanos a conformar organizaciones para atender esta coyuntura, las cuales paulatinamente incursionaron en ámbitos distintos a la atención de un desastre natural, como la vigilancia, monitoreo y control político.

complejidad donde se articulan ejes y acciones que claramente pueden entenderse como dispositivos de accountability” (Isunza, 2011, pág. 81). Vale la pena resaltar que el trabajo del MNSP centra sus mecanismos de acción en la generación de indicadores de gestión gubernamental que visibilizan y evalúan la labor de los representantes y funcionarios públicos. Del mismo modo, realiza una labor activa de vigilancia en los procesos electorales, así como de los eventos de discusión y deliberación sobre políticas públicas, de los que participa activamente. Afirma dicho autor:

[En] agosto de 2007 el MNSP presentó a la Cámara Municipal una iniciativa de ley elaborada por el abogado Paulo Lomar, la cual contaba con el respaldo de más de 400 organizaciones que, en ese momento, formaban el movimiento. En síntesis, se trataba de una adición a la ley Orgánica del Municipio de São Paulo (LMOSP) por la que los gobernantes deberían elaborar al principio de su mandato un programa de metas por subprefeitura y distrito, y con base a este rendir cuentas cada seis meses (2011, pág. 82).

El Movimiento Nossa São Paulo declara que en sus inicios estuvo inspirado en la organización Bogotá Cómo Vamos. Esta organización que reside en la capital colombiana se constituye como un modelo de control social, que gracias a su eficacia, fue aplicado en más de 50 ciudades de América Latina<sup>22</sup>. Dice Andrés Hernández Quiñones:

Bogotá Cómo Vamos tiene como estrategias la evaluación y la divulgación de la información, con el propósito de hacer cumplir sus objetivos. La estrategia de evaluación se orienta

---

22 De esta manera encontramos casos como Lima Cómo Vamos, Santiago Cómo Vamos o San Martín de los Andes Cómo Vamos.

en capturar la percepción de los ciudadanos sobre el impacto de los programas y políticas de la administración distrital en su calidad de vida. Esta estrategia hace seguimiento a temas y problemáticas importantes de la ciudad, mediante una encuesta de resultado y percepción en diferentes áreas como educación, salud, servicios públicos domiciliarios, vivienda y medio ambiente (2011, pág. 262).

En Colombia, el modelo de los *Cómo Vamos* tuvo eco<sup>23</sup> en ciudades como Barranquilla, Cali, Manizales, Medellín, Pereira, Valledupar, Cartagena, Ibagué y Bucaramanga. Estas organizaciones, alentadas por el éxito experimentado en Bogotá, quisieron implementar las prácticas del *Cómo Vamos* como mecanismo de *accountabilitysocietal* en sus propias ciudades.

Bogotá *Cómo Vamos* a modo de organización de élite se articula con la labor de otro organismo del cual vale la pena llamar la atención: Concejo *Cómo Vamos*<sup>24</sup>. Esta organización tiene como finalidad<sup>25</sup>, en función de la elaboración de indi-

---

23 No sería preciso equiparar las experiencias de los *Cómo Vamos* en cada una de las ciudades colombianas en donde están presentes, puesto que si bien estas iniciativas tienen un origen común, cada una está circunscrita a las dinámicas propias de su ciudad, y en ese sentido, no es posible tratarlas indistintamente.

24 Concejo *Cómo Vamos* comparte características similares con experiencias como Congreso Visible, dirigido por la Universidad de Los Andes y sus capítulos regionales: Antioquia Visible, Valle Visible y Caribe Visible. Estas organizaciones tienen como premisa hacer visible la gestión de los funcionarios públicos, exigiendo rendición de cuentas y contribuyendo al control político. Dichas organizaciones provienen de iniciativas académicas e investigativas instaladas en las siguientes universidades: Congreso Visible pertenece a la Universidad de Los Andes, Antioquia Visible a la Universidad EAFIT, Valle Visible a la Universidad ICESI y Caribe Visible a la Universidad del Norte.

25 “Los objetivos generales de este proyecto se pueden puntualizar así: realizar un seguimiento al desempeño del Concejo y los concejales de Bogotá, esto según

cadores de gestión pública, monitorear el desempeño de cada Concejal, método por el cual se permite hacer visible la labor de los miembros de esta Corporación.<sup>26</sup>

## Periodismo de denuncia

Los medios de comunicación autónomos realizan una tarea notable en el proceso de rendición de cuentas social, pues muchos de sus estudios e investigaciones se traducen en denuncias explícitas de irregularidades por parte de los entes gubernamentales y contribuyen a que la premisa de un gobierno transparente, propia de un régimen democrático, se revitalice.

En algunos países del hemisferio sur de América es común encontrar varios medios de comunicación comprometidos con la transparencia y el control político. En Argentina, por mencionar un caso, la Red Nacional de Medios Alternativos realiza una gestión importante dirigida a poner a disposición de la ciudadanía información pública de relevancia, con el objetivo de garantizar la democratización de la comunicación, tanto desde

---

sus atribuciones normativas y de control político; informar a la ciudadanía y brindar elementos para tomar decisión con más criterio a la hora de votar; registrar, de manera periódica y sistemática, la percepción y opinión ciudadana sobre el Concejo y hacer seguimiento individual a cada uno de los concejales en relación con el número y la calidad de los proyectos radicados” (Hernández, 2011, pág. 263).

- 26 Además de las experiencias referenciadas, en algunos países latinoamericanos encontramos varios ejemplos de organización social de “élite”. En Argentina, por ejemplo, está Nuestra Buenos Aires; en Chile se encuentra Ciudad Viva y Chile Transparente; En Ecuador es de resaltar la labor de Grupo FARO; en Uruguay está El Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA); y en Venezuela vale la pena llamar la atención sobre la labor realizada por Transparencia Venezuelay Redsoc.

la perspectiva de la producción independiente y autónoma de los contenidos, como desde el acceso a la misma.

En el contexto venezolano sobresale la gestión del Observatorio Hanna Arendt, en el cual estudiantes y profesionales interesados en monitorear dinámicas sociopolíticas, culturales, educativas y económicas del país promueven proyectos sociales que repercutan en cambios sociales significativos, por medio de la investigación y la participación ciudadana en las políticas públicas. De otro lado, Ecuador Libre Red se propone garantizar el acceso a la información por parte de la población campesina, la juventud y los territorios menos favorecidos, y en esa medida propiciar el fortalecimiento de la democracia y favorecer la transparencia de la labor pública.

En el caso colombiano, vale la pena llamar la atención sobre dos medios de comunicación principalmente. El programa de televisión *Contravía*, en cabeza del periodista Hollman Morris, surgió en el 2003 como consecuencia del Programa Andino para la Democracia y los Derechos Humanos (País Colombia) auspiciado por la Unión Europea, ha realizado una buena labor en lo que corresponde a visibilizar las violaciones de derechos humanos en medio de un prolongado conflicto armado. El segundo ejemplo es el medio digital *La Silla Vacía*, que realiza una labor informativa e investigativa siguiendo de cerca el acontecer político colombiano y los hechos que preceden las grandes decisiones que toma el gobierno nacional.

Los medios de comunicación independientes son, entonces, determinantes para la incidencia del *accountability* societal en el control político, y encuentran, en el contexto latinoamericano, varias experiencias significativas.

## Accountabilitysocietal en contextos locales

Si bien los ejemplos de *accountability* societal hasta acá referidos obedecen en su mayoría a la experiencia de grandes ciudades del continente latinoamericano, es necesario precisar que la rendición de cuentas y el control social no son prácticas exclusivas de las capitales nacionales. Por el contrario, es más relevante aún que en poblaciones en donde la presencia estatal es menor y más precaria, la vigilancia y el control por parte de la ciudadanía, mediante organizaciones sociales, se efectúe de manera enérgica. El ejemplo más esclarecedor tiene que ver con las veedurías ciudadanas. En la actualidad, la existencia de estas organizaciones nace amparada en la Constitución de 1991 por los artículos 40, 103 y 270; posteriormente, se ratifica la idea de que la ciudadanía debe tener un margen más amplio de participación política y control sobre la gestión pública, y en ese sentido, se le suman nuevas directrices jurídicas que protegen y promueven su ejercicio. Es el caso de Ley Estatutaria 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, la Ley 136 de 1994 de régimen municipal, el documento Conpes 2779 de 1995 para la promoción de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, y la Ley 850 de 2003, en la cual se reglamenta el funcionamiento de las Veedurías, a partir de la siguiente definición:

Veeduría Ciudadana [es] el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter

nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

De la labor de las veedurías ciudadanas como agentes de control social, se destaca la gestión de la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia. Siguiendo una investigación realizada por el periodista Norbey Quevedo, publicada en tres entregas por el periódico *El Espectador* en el año 2007, el autor, en su primera entrega titulada “Radiografía a las veedurías ciudadanas”, advierte que según Transparencia por Colombia, entre los años 1996 y 2001, el 39% de las pérdidas de investidura de congresistas se generaron por denuncias formuladas por esta red. Lo anterior da cuenta de que la acción de las veedurías repercute directamente en la estructura gubernamental y sus mecanismos horizontales de control político, haciendo que el *accountabilitysocietal* cobre sentido y eficacia. Además, se rescata en esta investigación que la incidencia de las veedurías no se limita a las grandes capitales. Por ejemplo,

[en] Floridablanca, Santander, región nororiental del país, la gestión de una veeduría optimizó la asignación de beneficiarios de programas sociales. En el departamento del Amazonas, al extremo sur del territorio nacional, una veeduría se convirtió en el mejor instrumento de control social de la región y en veinte departamentos más las veedurías ciudadanas vigilaron la adecuada asignación de beneficios del Régimen Subsidiado de Salud de las regiones. (Quevedo, 2007, pág.3).

Se estima que para el 2007, en Colombia 500 veedurías ciudadanas realizaban control político a los entes gubernamentales, proveían de información a la ciudadanía sobre la labor de los

representantes y tenían incidencia directa en las políticas públicas adelantadas en sus comunidades. Las veedurías, entonces, se disponen como agentes de *accountability* societal, en la medida que a través de ellas, la rendición de cuentas y la imposición de sanciones puede efectuarse.

Adicionalmente a la importante labor que realizan las veedurías ciudadanas, encontramos en el departamento antioqueño otras organizaciones de la sociedad civil que cumplen un rol fundamental en la rendición de cuentas social. Por ejemplo, la Federación Antioqueña de ONG (FAONG) promueve la rendición de cuentas mediante informes que realiza anualmente y que denomina “rendición social pública de cuentas”. En ellos, la FAONG pone a disposición de los pobladores del departamento información sobre la labor realizada por los representantes y funcionarios gubernamentales, con el propósito de fortalecer la participación ciudadana en la defensa de los bienes públicos. A su vez, en el municipio de Dabeibala Asociación de Juntas de Acción Comunal del Municipio (Asocomunal), conformada por 92 Juntas de Acción Comunal (JAC), monitorea la gestión gubernamental en temas como vivienda, recursos y servicios públicos, derechos humanos y de la mujer, y demás temáticas que inciden en el desarrollo de la comunidad. De otro lado, cabe destacar la labor del Consejo Territorial de Planeación de Puerto Berrío (CTP), cuyos objetivos se centran en promover la participación ciudadana, vigilar el Plan de Desarrollo Municipal, realizar seguimiento y evaluación al Ordenamiento Territorial y realizar procesos de formación ciudadana. La influencia de este consejo en Puerto Berrío es vital para un efectivo control político, así como para la garantía de la rendición de cuentas. En el municipio de Amalfi, el Comité de Política Social (Compos)

es una estrategia empleada por un grupo de ONG para articular la labor de las organizaciones civiles del municipio. Con este trabajo de articulación, el Comité propende por la participación de los ciudadanos en la planeación de programas sociales y en la adopción de políticas sociales del municipio en temas como desplazamiento, discapacidad y en programas para adultos mayores. De la misma manera, la Organización Juventud Activa de Frontino se concentra en atender temas como promoción de derechos humanos, asambleas de Paz, prevención de la vinculación a grupos armados y manejo y resolución de conflictos.

Los ejemplos que acabamos de referir no expresan en su totalidad los esfuerzos que la sociedad civil emplea en ejercer el control político que por derecho le corresponde. No obstante, nos sirven como lecciones para compartir, y sobre todo, para reconocer que la transparencia o el derecho a saber, y la rendición de cuentas o exigencia de control a los funcionarios electos o no electos también es un derecho que, por lo mismo, va anejo al deber que tenemos como ciudadanos de participar en la construcción de aquello que llamamos “la cosa pública”, esto es, lo que es asunto de todos.

## **Consideraciones finales**

Como vimos, el modelo de la gobernanza surge como una alternativa para resolver los fenómenos ligados a la crisis de gobernabilidad de los países industrializados en la segunda mitad del siglo XX. Este modelo que propone entre otros aspectos, corresponsabilidad en el control político, promueve justamente que la sociedad civil exija a sus representantes transparencia en el manejo de los asuntos públicos. Tal exigencia de transparencia se corresponde con la idea de que es la ciudadanía, mediante

su activa participación y control social del funcionamiento del Estado, quien está llamada a refrendar el vínculo que la une con los agentes del Estado que la representan. Desde este enfoque, sin la constante refrendación de este vínculo, no tiene sentido hablar de régimen democrático.

Así pues, la transparencia se ubica como contrapartida de la corrupción, entendida esta como “comportamiento desviado asociado con una motivación particular, que es la del beneficio privado a costa del público” (PNUD, 2009). Una estructura estatal altamente jerarquizada y con funcionamiento unidireccional, es decir, de arriba hacia abajo, no permite que la distribución del poder político hacia la ciudadanía sea posible. Es decir, si los organismos de vigilancia del Estado en un proceso de control horizontal no satisfacen el proceso de monitoreo de la labor pública, es evidente que la corrupción se instala como práctica habitual, y propicia un amplio margen de acción para que los funcionarios conviertan los bienes públicos en bienes privados. Es en este punto donde la concepción de *accountability* horizontal se vuelve inocua y el ingreso del *accountability* vertical societal cobra relevancia.

El modelo de la gobernanza necesita, pues, de un mecanismo como el *accountability* societal o la rendición de cuentas social, para lograr que los asuntos públicos sean tratados y abordados por la sociedad misma, para que esta no deje en manos de las instituciones del Estado, siempre propensas al abuso del poder, la denuncia de las irregularidades en el proceder gubernamental, y por tanto, la sanción que corresponde a las conductas ilícitas por parte de los funcionarios públicos.

Por lo anterior, la definición de transparencia que propone el PNUD es relevante: “Conjunto de estrategias y prácticas basadas

en una amplia apertura y disponibilidad de información, que contribuyen a la gobernabilidad y a la rendición de cuentas” (2009, pág. 18). De esta definición se deriva que la estructura estatal y gubernamental debe proveerse de instancias y mecanismos que revelen el accionar de los agentes gubernamentales, así como promover la labor de las organizaciones sociales en función de este monitoreo. No obstante, la transparencia en la gestión pública no se agota en la presentación de informes que den cuenta de los destinos de los recursos públicos ni en el suministro de información vía digital sobre los procedimientos burocráticos; esta noción alude a la importancia de articular escenarios en los cuales la totalidad de la información de la labor pública sea de pleno acceso por parte de la ciudadanía. Esto es,

[la] transparencia en la información está dada por una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes:

- La información deber ser de calidad, entendiendo esta como veraz, clara y oportuna.
- La información debe ser congruente. Tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
- Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable. (Hofbauer, Cepeda, 2005, pág. 38).

Así pues, la transparencia y la rendición de cuentas deben conjugarse de tal modo que generen garantías para que la participación

ciudadana en los procesos democráticos sea efectiva, y para que los procedimientos burocráticos no estén sujetos a la dinámica de la corrupción. Las políticas de transparencia, en conjunto con un adecuado proceso de exigencia rendición de cuentas a los agentes públicos, contribuye a un mejor desempeño de los gobiernos democráticos y, en esa medida, a menguar los eventos de corrupción. Como afirma Sosa: “La transparencia y la rendición de cuentas constituyen medios de referencia y herramientas útiles para un mejor desempeño institucional. En la medida en que se comprendan las ventajas que ambas ofrecen, se abren oportunidades efectivas para alcanzar niveles de excelencia administrativa y de mayor satisfacción ciudadana que, a la larga, nutren la relación gobierno sociedad civil y contribuyen a la legitimidad” (2011, pág. 20).

Justamente, la ciudadanía al activar mecanismos societales de monitoreo, es decir, exigiendo información, justificación de las decisiones y sanción para el accionar ilícito de las personas que tienen a su cargo labores públicas, ayuda a contrarrestar o prevenir eventos de corrupción. Estos mecanismos incluyen de manera efectiva la dimensión explicativa-argumentativa y la punitiva, o los momentos del *accountabilty* expuestos por Schedler, *answerability* y *enforcement*. En el caso colombiano, el pedido a la rendición de cuentas, la conformación de organizaciones sociales que estén al tanto del desempeño de los representantes y funcionarios, y el fortalecimiento de medios de comunicación que generen denuncia son elementos que, articulados, aparecen como alternativa a la corrupción estatal.

La participación de la sociedad civil en el monitoreo gubernamental es toral para el combate a la corrupción. La transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de control al poder son útiles en la medida en que sirven al

ciudadano para mejorar el funcionamiento de las políticas, los programas y los servicios más cercanos a su comunidad, ciudad o región. Mientras existan ciudadanos que activen polos de vigilancia y de rendición de cuentas que sometan al escrutinio la acción pública, los gobiernos tenderán a ser más responsivos a las demandas, más eficaces en el accionar público y menos corruptos en su actuar (Jaime, Avendaño, García, 2013, pág. 56).

Del mismo modo, es crucial en función de un fortalecimiento democrático que se desplieguen políticas de transparencia que establezcan un terreno fértil en el que al constituyente primario se le garantice el acceso a la información, así como a los procesos deliberativos llevados a cabo por los funcionarios estatales. De esta manera, como afirma Gustavo E. Emmerich:

La extensión de los conceptos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas a todos los ámbitos de la esfera pública haría a los gobiernos efectivamente responsables ante la ciudadanía. Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha anticorrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y más funcional, en la que exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar (2011, pág. 108).

Parece posible que la conjugación del modelo de gobernanza con iniciativas de *accountability*societal y políticas de transparencia puede afianzar no solo los procesos de inclusión ciudadana en instancias deliberativas, más allá de los eventos electorales, sino también posibilitar sanciones efectivas a los funcionarios del Estado. Más aun en el contexto colombiano, en el cual los eventos de corrupción son latentes y la población civil todavía no

es tan vehemente como se desearía para hacerles frente como práctica cotidiana. En ese sentido, vale pena no perder de vista la afirmación de Nora Rabotnikof respecto a la resignación social frente a la corrupción, pues el peligro sería asumir que nada puede cambiar: “[La] resignación de aceptar que así somos y que la corrupción como modo de vida es inerradicable” (2003, pág. 54), nos llevaría a pensar que las prácticas corruptas hacen parte de nuestra “naturaleza” cultural.

Todo lo contrario, las acciones adelantadas por las organizaciones civiles de algunos ámbitos locales mencionadas en este texto, y otras que no alcanzamos a mencionar, ofrecen un horizonte esperanzador en la medida en que su labor ha permitido no solo el control político efectivo, gracias al acceso a la información por parte de la comunidad, sino también imposición de sanciones efectivas. Mediante estas experiencias, podemos observar que el *accountability* societal tiene como su actor fundamental, organizaciones sociales municipales que promueven tanto la transparencia como la rendición de cuentas, redireccionando el sentido de la representación política y apropiándose de la noción de “cosa pública”.

Es apresurado considerar que la tarea está consumada y que la labor de las veedurías, observatorios y demás organizaciones sociales es suficiente para que el control político se genere, y la rendición de cuentas mediante políticas de transparencia se instale como una práctica constante. Pero sí se puede afirmar que la experiencia de algunas ciudades del hemisferio sur de América, y del caso colombiano en relación con el control político, la transparencia y la rendición de cuentas, indican que el *accountability* societal es una herramienta para disminuir los eventos de corrupción y, en ese sentido, la brecha entre representantes y representados.

## Anexo

### Organizaciones de *accountabilitysocietal* referenciadas

Alianza Cívica

<http://www.alianzacivica.org.mx/>

Asocomunal–Dabeiba

[http://dabeiba-antioquia.gov.co/agremiaciones\\_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=3016502](http://dabeiba-antioquia.gov.co/agremiaciones_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=3016502)

Bogotá Cómo Vamos

<http://www.bogotacomovamos.org/>

Ciudad Viva

<http://www.ciudadviva.cl/>

Consejo Territorial de Planeación–Puerto Berrío

[http://www.puertoberrio-antioquia.gov.co/agremiaciones\\_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=2782257](http://www.puertoberrio-antioquia.gov.co/agremiaciones_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=2782257)

Contravía

<http://www.contravia.tv/espanol/>

Ecuador Libre Red

<http://www.ecuadorlibrered.tk/>

El Comité de Política Social (COMPOS)- Amalfi

[http://www.amalfi-antioquia.gov.co/agremiaciones\\_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=2225397](http://www.amalfi-antioquia.gov.co/agremiaciones_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=2225397)

El Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA)

<http://fontra.org/softis/A/cl/1>

Grupo FARO

<http://www.grupofaro.org/>

Juventud Activa

[http://www.frontino-antioquia.gov.co/agremiaciones\\_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=2934137](http://www.frontino-antioquia.gov.co/agremiaciones_asociaciones.shtml?apc=nbxx-1-&x=2934137)

La Federación Antioqueña de ONG (FAONG)

<http://www.faong.org/>

La Silla Vacía

<http://lasillavacia.com/>

La Sociedad Civil en línea

<http://www.lasociedadcivil.org/>

Lima Cómo Vamos

<http://www.limacomovamos.org/>

Movus

<http://movusuruguay.org/>

Nuestra Buenos Aires

<http://www.nuestrabuenosaires.org.ar/es/>

Observatorio HannaArendt

<http://www.observatorio-arendt.org/>

Red de Democracia Digital (RDD)

<http://www.cgdd.org/es/programas/proredd>

Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia

<http://redvercolombia.blogspot.com/>

Red Latinoamericana por Ciudades Justas Democráticas y Sustentables.

<http://redciudades.net/blog/>

Red Nacional de Medios Alternativos

<http://www.rnma.org.ar/>

Redsoc

<http://redsoc.org.ve/>

Rendir Cuentas

<http://rendircuentas.org/>

Santiago Cómo Vamos

<http://stgocomovamos.bligoo.cl/>

Transparencia Venezuela

<http://transparencia.org.ve/>

Veeduría para control de la administración pública-Turbaco

<http://www.turbaco-bolivar.gov.co/Veeduria.shtml>

Veeduría para control de la administración pública-Sibundoy

<http://sibundoy-putumayo.gov.co/Veeduria.shtml>

## Bibliografía

- Ackerman, J. (2006). “Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras”. En: Serie *Cultura de la rendición de cuentas*. México, DF, Talleres papel y color SA, pp. 5-51.
- Aguilar, L. F. (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovens, M. (2007). “Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*”. Vol. 13. N°4. Julio. Blackwell Publishing. Inglaterra, pp. 447-468.
- Closa, C. (2003). “El libro blanco sobre la gobernanza”. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. N° 119. (Enero-Marzo). Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp.485-503.
- Cunill, N. (2007). “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”. I Seminario Internacional “Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales”. 12 y 13 de abril. Bogotá. Colombia.
- Dalh, R. (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. Taurus, España.
- Downs, Anthony (1992). “Teoría económica de la acción política en una democracia”. En: *Diez textos básicos de Ciencia Política*, editado por A. Battle. Barcelona: Ariel.
- Emmerich, G. (2011). “Transparencia, Rendición de cuentas, Responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”. En: José Sosa (Comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*. México, DF: Siglo XXI editores.
- Hernández, A. (2011). “El caso Bogotá”. En: Andrés Hernández Quiñones & Elizabeth Arciniegas (comp.) *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Uniandes.
- Hernández, A. y Flórez, J. (2011). “Análisis y Estudio de Experiencias de Accountability Social en América Latina”. CIDER. En: [http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/INFORME\\_FINAL\\_ACCOUNTABILITY\\_SOCIAL2011.pdf](http://ahernand.uniandes.edu.co/Documentos/INFORME_FINAL_ACCOUNTABILITY_SOCIAL2011.pdf). Consultado el 27 de noviembre de 2013.
- Hevia de la Jara, Felipe. (2011). “El caso de México DF”. En: Andrés Hernández Quiñones & Elizabeth Arciniegas (comp.) *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Uniandes.

- Hofbauer, H., Cepeda, J. A. (2005). "Transparencia y rendición de cuentas". En: Mauricio Merino (comp) *Transparencia: libros, autores e ideas*. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Hufty, M. (2008). "Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza". En: Hubert Mazurek (Ed) *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz, IFEA-IRD.
- Isaza, C. (2011). "El fracaso de la lucha anticorrupción en Colombia". En: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php?journal=opera&page=article&op=view&path%5B%5D=3571>. Consultado el 4 de diciembre de 2013.
- Isunza, E. (2011). "El caso de São Paulo". En: Andrés Hernández Quiñones & Elizabeth Arciniegas (comp.) *Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina*. Bogotá: Uniandes.
- Jaime, E., Avendaño, E., García, M. (2013). *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos*. Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional. México.
- Misse, M. (2013). "Estados y mercados ilegales en Latinoamérica: reflexiones a partir del concepto de mercancía política". En: Jorge Giraldo (Ed) *Economía criminal y poder Político*. Medellín. Universidad EAFIT. Colciencias.
- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, pp. 11-31.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "Accountability social: la otra cara del control". En: Peruzzotti y Smulovitz. (ed.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.
- Peruzzotti, E. (2007). "Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina". Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2007, Santo Domingo, República Dominicana.
- Peruzzotti, E. (2010). "La política de *accountability* social en América Latina". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*, editado por Alberto Olvera. México: Porrúa.

- Peruzzotti, E. (2012). "Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America". POLITY, N° 4, V. 44. Octubre 2012. PalgraveMacmillan. Inglaterra. Pp. 625-642.
- PNUD. (2009). "Ética, Transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública, manual para el ejercicio de la función pública". Buenos Aires: PNUD.
- PNUD. (2010). "Promover la rendición de cuentas social: de la teoría a la práctica, Nota temática, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo".
- Quevedo, N. (2007). "El espinoso camino de un mecanismo de control social: radiografía a las veedurías ciudadanas". En: [http://www.avina.net/esp/wp-content/uploads/2012/04/Becas2006\\_GOB\\_Norby\\_Quevedo\\_1.pdf](http://www.avina.net/esp/wp-content/uploads/2012/04/Becas2006_GOB_Norby_Quevedo_1.pdf). Consultado el 11 de diciembre de 2013.
- Rabotnikof, N. (2003). "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez (eds.) *Poder, derecho y corrupción*. México: Siglo XXI editores.
- Schedler, A. (2008). "Qué es la Rendición de Cuentas". México, DF Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales.
- Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability". En L. Diamond, M. F. Plattner & A. Schedler (Eds.), *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, pp. 13-28. Colorado, United States of America: Lynne, Rienner.
- Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. (1999). *The self-restraining state, power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner-Publishers.
- Smulovitz, C., Peruzzotti, E. (2000). "Societal and horizontal controls: two cases about a fruitful relationship". Ponenciapresentada en: "Accountability and democratic governance in Latin America". The Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame. Estados Unidos. Mayo 8-9 de 2000.
- Solà, A (2001). "La traducción de gobernanza". En: <http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>. Consultado el 28 de noviembre de 2013.
- Sosa, J. (2011). "Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio". En: José Sosa (Comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*. México, DF: Siglo XXI editores.

- Subirats, J. (2010). “Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas”. En: *Ekonomiaz*. No. 74, 2do cuatrimestre, pp. 16-35.
- Tatagiba, L. (2007). Participação e reforma do Estado, Sobre a arquitectura da participação, en São Paulo, Brasil, (Manuscrito), Campinas.
- Valdés, F. (2008). “Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación”. En: *Perfiles Latinoamericanos*. Vol.31. (Enero-Junio). México DF. FLACSO, pp. 95-119.
- Vásquez, A. (2008). “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades”. En: *Estudios de Derecho*. Vol. LXVII. N° 149 (Junio). Medellín. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Antioquia, pp. 246- 260.
- Velásquez, F; González, E; Rodríguez, C. (2008). “Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado”. En: *Revista Controversia*. N°191, Bogotá. pp.171-225.

# **La participación en conflictos socioambientales: la paradoja institucional colombiana<sup>1</sup>**

Yulieth Hillón

---

1 Este capítulo presenta parte de los resultados de los proyectos de investigación desarrollados por la línea de investigación “derechos fundamentales y diversidad cultural” (grupo de investigación “Justicia y Conflicto”- Colciencias), y financiado por la Universidad EAFIT (Medellín, Colombia). Una versión preliminar del mismo fue presentada como ponencia en el 54 Congreso de Americanistas “Construyendo diálogos en las Américas”, celebrado en Viena (Austria) del 15 al 20 de julio del 2012.



## 1. Introducción

El modelo económico global imperante tiene como uno de sus principales pilares el aprovechamiento de las “ventajas competitivas” poseídas para posicionarse de forma exitosa en el comercio exterior. Por ello, varios países “en desarrollo” (entre ellos Colombia) parecen seguir esa directriz y apostarle a una economía minera y agrícola exportadora, sustentada en una expansión y mejoramiento de su infraestructura, que les permita comerciar y competir internacionalmente<sup>2</sup>.

La implementación de esta política de desarrollo en los ámbitos internacional y nacional no ha sido pacífica. Hay múltiples

---

2 Diferentes documentos institucionales dejan ver la implementación de esta política. Ver, por ejemplo, Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011, 2005); González Posso (2011), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) (2006, 2007, 2009) o Contraloría General de la Nación (CGN) (2011).

conflictos socioambientales entre actores heterogéneos con intereses diversos. Tradicionalmente, esa pluralidad de sectores implicados en dichos conflictos se expresa a través de la siguiente trílogía: 1) las empresas que buscan desarrollar esos proyectos económicos y de infraestructura; 2) las poblaciones que habitan los espacios donde tales obras se piensan realizar; y 3) los Estados nacionales como órganos mediadores de esos intereses, y que, en un buen número de casos, suelen auspiciar esas iniciativas de desarrollo.

Sin embargo, una mirada cercana al fenómeno muestra un cuadro más complejo y fragmentado. Centrándonos en las poblaciones afectadas, estas están compuestas por variados grupos y subgrupos con concepciones, intereses, deseos y tradiciones diferentes que determinan sus condiciones dentro y fuera del escenario y las posibilidades de alianza o enfrentamiento con otros actores implicados (empresas, Estado, diferentes ONG, academia, etc.). En un caso específico podemos encontrar indígenas, afrodescendientes, campesinos, mineros, migrantes internos, pequeños, medianos y grandes empresarios, todos con posiciones diferentes entre ellos y al interior de ellos.

En esta arena de lucha interna y relacional, el derecho estatal y sus operadores han jugado un papel fundamental en las posibilidades que tiene cada uno de esos grupos de influenciar las decisiones que se toman en asuntos que les interesan. Así, el derecho colombiano consagra diferentes regímenes de participación que parecen atender principalmente a la movilización étnica que los actores afectados por los proyectos de desarrollo puedan realizar y el grado de menoscabo al entorno ambiental, cultural y social.

Esa normatividad vigente y su interpretación no deben ser vistas como una regla inmutable, impuesta desde arriba, que los actores sociales deben aceptar (Bourdieu, 1997, 1987; Lemaitre, 2011, 2009; Rodríguez, 2012; Trazegnies, 1994). Todo lo contrario. En palabras de Bourdieu (1987), estamos dentro de un campo social, el campo jurídico, en el que diferentes fuerzas allí convocadas luchan por imponer que lo que dicen es derecho. Por tanto, aunque es un espacio limitado de pugna, la construcción de ese derecho o lo que este significa es el resultado de las confrontaciones y alianzas entre los distintos actores que confluyen en él. Es más, ese derecho, además de ser una herramienta de legitimación de poder o de transformación social, puede ser visto como un proyecto político (Lemaitre, 2009, 2012).

Teniendo en cuenta lo anterior, este escrito, por un lado, busca analizar ese rol que juega el derecho estatal, a través de una consagración diferenciada del derecho a la participación, en la posición que las diferentes poblaciones afectadas por un proyecto de desarrollo tienen en el espacio social, concentrándose especialmente en la situación de los grupos que no movilizan una identidad étnica. Por otro, intenta mostrar la otra cara de la moneda: las posibilidades que tienen dichas poblaciones, junto con otros actores sociales, de influenciar dentro del campo jurídico esa construcción o aplicación de las normas que los regulan en ese aspecto.

Para ello, el texto está dividido en las siguientes partes: en primer lugar, una introducción al significado equívoco y problemático del derecho a la participación. Dos, un acercamiento a la construcción diferenciada que ha realizado el entramado jurídico colombiano en sus desarrollos legislativos y jurisprudenciales alrededor de este derecho. Tres, una aproximación a los efectos

adversos que esa distinción genera. Terminaremos con algunas vías a explorar para edificar un real derecho a la participación para todas las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo y que aparecen en la historia jurídica vivida por actores étnicos y no étnicos en la consecución de esa garantía.

## 2. La participación, ¿un derecho?

¿Qué significa participar? ¿De qué tipo de derecho estamos hablando? ¿Es participar ser informado, consultado, socializado o tomar decisiones? Cuando nos enfrentamos a la realización de un megaproyecto en un lugar específico, ¿qué posibilidades tienen las poblaciones afectadas directamente (o indirectamente) de influenciar o incluso decidir si se lleva a cabo o no? No hay una sola respuesta para ninguno de estos cuestionamientos. Hablar de “participación” o de lo “participativo” es enfrentarse a un sustantivo o un adjetivo equívoco que diferentes corrientes reclaman para sí o intentan llenar de contenido<sup>3</sup>.

La normatividad colombiana es un ejemplo de esta ambigüedad. Existen diversas interpretaciones sobre el alcance de los derechos y principios que se encuentran en la Constitución y se relacionan con esta palabra —principio democrático, autonomía, pluralismo jurídico, derecho fundamental a la participación po-

---

3 El significado que se le otorgue al término participación es resultado de una construcción histórica permeada por factores políticos, económicos, sociales o culturales. Por ello, existen diferentes niveles, interpretaciones, concepciones e intereses encontrados alrededor del mismo. Igualmente, para hablar de él, es necesario remitirse a la noción de democracia, en particular, las relaciones entre democracia participativa y democracia representativa. Para un abrebocas a todas estas discusiones, ver, por ejemplo, Hopenhayn (1988), Nino (1997), De Vega García (1991), Velásquez y González (2003, 2009), Lafont (2007), Bacqué, Rey y Sintomer (2005) o Tatagiba y Teixeira (2007).

lítica, participación ciudadana, protección a la diversidad étnica, derecho a la consulta previa (CP)...—<sup>4</sup>. Incluso, tal variedad de consagraciones ha generado dudas sobre si estamos frente a un derecho o si este es de carácter fundamental. En la actualidad, podemos decir que la participación ha sido considerada como un derecho fundamental por la jurisprudencia<sup>5</sup> y está a punto de ser consagrada como un derecho por la legislación<sup>6</sup>.

Este bastión participativo se lleva a la práctica mediante mecanismos de participación legislados y no legislados. Los primeros han sido desarrollados dispersamente en la legislación colombiana, y varios de ellos son aplicables al tema ambiental. En ellos hay una clasificación que toma gran importancia en este análisis y que tiene que ver con la movilización que un actor puede realizar de una identidad étnica. De esta forma, frente a un proyecto “X”, las comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, palenqueros, rom o raizales) tienen unos mecanismos reforzados de protección: la CP y, desde hace poco, el consentimiento previo, libre e informado (CPLI)<sup>7</sup>. Mientras tanto, los

---

4 Algunos artículos de la constitución colombiana relacionados con la participación son 1, 2, 3, 5, 7, 9, 40, 64, 78, 79, 87, 103, 105, 112, 155, 259, 270, 303, 314, 330, 375, 377, entre otros.

5 Al respecto, ver, sobre todo, sentencias T-129/2009 y T-348/2012.

6 La ley de mecanismos de participación aprobada en el Congreso colombiano el 16 de junio de 2012 consagró la participación como un derecho. Ella se encuentra en este momento en proceso de control previo de constitucionalidad.

7 La discusión sobre el significado de la CP en el Convenio 169 oscilaba entre la simple información y la exigencia del consentimiento. Dado que las partes implicadas no llegaron a un acuerdo al respecto, se creó un concepto ambiguo, “la CP”, cuya definición real se ha delimitado a partir de luchas y reivindicaciones posteriores. En ese proceso reivindicativo, en 1982 surgió la posibilidad de crear una Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Su promulgación en el 2007 terminó por afianzar la figura del CPLI.

demás actores no étnicos poseen como herramientas legisladas de intervención en las decisiones que pueden afectarlos las vías generales que el concepto de democracia participativa ha dejado en las legislaciones contemporáneas. En Colombia, y comparativamente asimilables en sus características a la CP en lo que tiene que ver con la incidencia en las decisiones administrativas en temas ambientales, tenemos las audiencias públicas ambientales (art. 72, Ley 99/1993 y Decreto 330/2007), la consulta popular (art. 103, Constitución; arts. 8 y 50, Ley 134/1994 y art. 33, Ley 489/1998), el cabildo abierto (art. 103, Constitución; arts. 9 y 81 a 88, Ley 134/1994 y art. 2, Ley 507/1999) o la intervención en procesos administrativos ambientales (art. 69, Ley 99/1993).

Las preguntas que surgen de esta clasificación nos llevan a los siguientes dos puntos a analizar: ¿Cuáles son las diferencias entre estos mecanismos? ¿Qué consecuencias adversas trae esa distinción?

### **3. ¿Un derecho a la participación diferenciado?**

#### **a. Una mirada a la legislación**

Un vistazo a la regulación internacional y nacional de la CP y el CPLI muestra mecanismos reforzados de protección que, en teoría y aún con grandes limitaciones, reticencias, escepticismos, frustraciones y retrocesos, permiten un margen de intervención de las comunidades étnicas en las decisiones alrededor de proyectos que pueden afectar su entorno ambiental y social. En ese sentido, estos mecanismos son considerados un derecho fundamental, de obligatoria realización desde el diseño mismo del proyecto y en los que deben respetarse ciertos principios reconocidos globalmente (previos, informados, de buena fe, cul-

turalmente adecuados, etc.). El primero de ellos debe buscar el consentimiento; si este no se logra, la decisión de llevar a cabo el proyecto queda en manos del Estado (debiendo responderse a las inquietudes planteadas y encontrar vías para mitigar los daños). En cuanto al segundo, se necesita el sí de las comunidades.

La fuerza formal de estos mecanismos deriva de desarrollos normativos internacionales y nacionales<sup>8</sup> que fundamentan la protección de estos derechos en la existencia y supervivencia de los grupos étnicos, los demás derechos de los que son titulares como individuos o colectivo (territorio, identidad cultural, autonomía o participación) y la compensación por una exclusión histórica sufrida por siglos<sup>9</sup>. Sin embargo, en esa configuración considerada de avanzada, no ha sido la regulación legislativa interna la que ha jugado un rol fundamental; de hecho, esta ha tendido a ser restrictiva. A vía de ejemplo, la Comisión de Expertos en la aplicación de tratados de la OIT ha recomendado a Colombia modificar el Decreto 1320 de 1998 (principal herramienta normativa utilizada por el gobierno para realizar consultas previas sobre explotación de recursos naturales) y adecuarlo a los postulados del Convenio 169 (OIT, 1999). En la misma línea, la Corte Constitucional ha ordenado su inaplicación (sentencias T-652/1998, SU-383/2003, T-880/2006 o T-745/2010). De igual forma, los últimos borradores de proyecto de ley que intentan reglamentar la CP han sido fuertemente

---

8 Como veremos, la adopción y aplicación de estos mecanismos se debe también a la relevancia del tema en el contexto actual y a las movilizaciones que han realizado —y aún realizan— las poblaciones étnicas de esa identidad permitida que cuenta con la protección internacional y nacional.

9 Ver Rodríguez, Morris et al. (2009), Rodríguez (2012), Stavenhagen (2008) o las sentencias de la Corte Constitucional colombiana más adelante reseñadas, entre otros.

criticados por activistas y académicos centrados en la protección de los derechos de los indígenas (Clavero, 2011; Taborda, 2012; Tobón y Londoño, 2012).

Así, en Colombia, la base jurídica de estas herramientas proviene de la construcción internacional que de ellas se ha hecho (por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas) y la posterior apropiación y aplicación que de esos instrumentos de derecho internacional han realizado el legislador (Ley 21/91) y, sobre todo, como veremos, la Corte Constitucional.

En cuanto a los canales formales que tienen los demás actores que no son conscientes, no desean o no pueden movilizar una identidad “étnica” para participar en la decisión de un proyecto de desarrollo en sus hábitats, aunque son variados, no cuentan en lo normativo con los alcances que la CP o el CPLI teóricamente poseen. En Colombia, algunos de ellos han sido desarrollados por leyes estatutarias, como lo dictamina la Constitución (principalmente la Ley 134/1994)<sup>10</sup>, aunque no sin reticencias y discusiones al respecto<sup>11</sup>. Estas regulaciones en materia de participación si bien cuentan con principios amplios y el aval de la Corte Constitucional, han sido poco aplicadas y bastante restrictivas en cuanto a la intervención efectiva de esas poblaciones en las decisiones que las afectan, ya sea por sus alcances, las formalidades que deben cumplirse o los actores que pueden convocar o participar.

---

10 Como ya dije, una nueva ley estatutaria sobre participación ciudadana está en revisión previa de constitucionalidad.

11 El caso más representativo de esas pugnas es el de las veedurías ciudadanas. Al respecto, ver sentencias C-180/1994, C-1338/2000 y C-292/2003.

Una comparación entre las características consagradas legalmente para la CP y el CPLI y las de estos mecanismos generales muestra que la mayoría de estos últimos son a posteriori, de no obligatoria convocatoria e informativos o de recolección de inquietudes y opiniones a responder (es decir, no contienen decisiones vinculantes). Eso significa que el derecho a la participación de estas poblaciones no está pensado para influenciar la toma de decisiones, simplemente se reduce a una socialización y un control ulterior de lo ya decidido. Además, dicho derecho no tiene como base una normatividad y una jurisprudencia internacional fuertemente desarrolladas en la materia a las que los operadores jurídicos puedan remitirse. Por último, la presencia de grupos más difusos, porosos o cuyos elementos identitarios no son necesariamente étnicos, no ha generado legislativamente una necesidad de preservar su existencia o un reconocimiento de sus formas tradicionales de vida y del abandono estatal al que pueden haber estado históricamente sometidos.

De esta forma, hasta el momento, los cabildos abiertos son reuniones públicas de los consejos distritales y municipales y las juntas administrativas locales, en las que los habitantes participan con el fin de discutir asuntos de intereses para la comunidad. Allí no se toman decisiones; la entidad gubernamental simplemente debe responder a las inquietudes planteadas en ellos a más tardar una semana después mediante una audiencia pública. Las entidades locales están obligadas a organizar dos cabildos en cada sesión ordinaria; más allá de ello, la convocatoria depende de la voluntad política de las autoridades (art. 81, Ley 134/1994). Si la comunidad desea convocar un cabildo, necesita reunir mínimo 5.000 firmas del censo electoral (art. 82, Ley 134/1994). Así

mismo, no se pueden presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo (art. 83, Ley 134/1994)<sup>12</sup>, y únicamente aquellos que se inscriban tres días antes en la secretaría de la entidad respectiva pueden intervenir. A pesar de estos bemoles, el único cambio fundamental que trae la nueva ley de participación ciudadana es la posibilidad de que en las respuestas dadas por los funcionarios convocados se incluyan compromisos decisorios; estos serían obligatorios y las autoridades deberían proceder a su ejecución, previo cumplimiento de las normas constitucionales y legales (arts. 22 y sigs.). Esta variación sigue dejando en cabeza de la autoridad, en su discrecionalidad, la existencia de decisiones vinculantes.

De otro lado, en la consulta popular se convoca al pueblo para que decida sobre algún aspecto de vital importancia en los ámbitos nacional, departamental, municipal, distrital o local. Aunque las decisiones tomadas en ella son obligatorias, esta, hasta ahora, solo puede ser convocada por autoridades gubernamentales (presidente, gobernador o alcalde) y necesita de ciertos vistos buenos (senado, asamblea departamental, concejo municipal o junta administradora local). Si bien la nueva ley estatutaria intenta solventar ese problema con una convocatoria popular para pedir su solicitud (arts. 4 y sigs.), un tanto engorrosa en su procedimiento, los efectos de llevar a la práctica este mecanismo continuarían siendo tan precarios como antes: solo puede recaer sobre asuntos en los que tenga jurisdicción la autoridad que la convocó (arts. 9, 51, Ley 134/1994) o de competencia de la corporación o ente territorial al que por mandato popular se

---

12 Sobre los obstáculos normativos y prácticos del cabildo, ver Cogollo y Ramírez (2007).

le presentó la solicitud (art. 18, nueva ley). Así mismo, las consultas populares de origen popular tienen vedadas las siguientes materias: 1) las de iniciativa exclusiva del gobierno nacional, los gobernadores o los alcaldes; 2) las presupuestales, fiscales o tributarias (art. 18, nueva ley).

Las limitaciones de este mecanismo son evidentes en los conflictos socioambientales. El caso de la construcción de un relleno sanitario regional en el municipio de Nemocón (Cundinamarca) lo ejemplifica perfectamente. Los nemocomenses rechazaban el proyecto, por lo que el alcalde del lugar los convocó a una consulta popular para que se pronunciaran al respecto. El 98% dijo no al basurero. Si bien el Consejo Municipal adoptó la decisión tomada en la consulta popular, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, autoridad ambiental en lo regional, aprobó la licencia ambiental para que se realizara, aduciendo que la consulta no la obligaba. Viendo lo sucedido, los lugareños interpusieron una acción de tutela para que se les protegiera su derecho a la participación expresado en los resultados de la consulta popular. El expediente, después de dos instancias judiciales adversas, llegó a la Corte Constitucional.

El Tribunal, en su sentencia T-123/09, reconoció el derecho fundamental que tenía la comunidad a participar en esta decisión, avaló la consulta popular que se había llevado a cabo y admitió el recurso de tutela como medio idóneo para proteger ese derecho. Sin embargo, circunscribió los alcances que puede tener este mecanismo a la libre configuración que el legislador tuvo al momento de desarrollarlo. El art. 51 de la Ley 134/94 estatuye que la consulta debe respetar su ámbito territorial, por tanto, una consulta municipal debe tocar solamente asuntos

municipales. En este caso, el tema del relleno sanitario es una cuestión de carácter regional que no puede ser decidido por una consulta local<sup>13</sup>.

En cuanto a las audiencias públicas ambientales y el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales, estos no están regulados por leyes estatutarias, aspecto que no ha sido problematizado por ninguno de los actores gubernamentales o sociales. Además, su alcance para influenciar las decisiones de la administración es muy precario. En las audiencias públicas no se toman decisiones; ni siquiera son una instancia de debate o discusión. Según el Decreto 330/2007 (art. 1) su objeto es:

**dar a conocer** a las organizaciones sociales, comunidad en general, entidades públicas y privadas la solicitud de licencias, permisos o concesiones ambientales, o la existencia de un proyecto, obra o actividad, los impactos que este pueda generar o genere y las medidas de manejo propuestas o implementadas para prevenir, mitigar, corregir y/o compensar dichos impactos; así como **recibir opiniones, informaciones y documentos que aporte la comunidad y demás entidades públicas o privadas**. (La negrilla es de la autora).

Así mismo, solo ciertos actores pueden solicitarla a la autoridad ambiental (predominantemente organismos gubernamentales —procuraduría, defensoría, autoridades ambientales, alcaldes o gobernadores—, aunque existe la posibilidad de que

---

13 Pronunciamientos gubernamentales similares fueron esgrimidos en el caso de la consulta popular realizada en el municipio de Piedras sobre la realización de actividades mineras en su territorio. Al respecto, ver, *El Espectador* (2013, 2013a).

sea convocada por al menos 100 personas y 3 organizaciones sin ánimo de lucro), y esta última tiene la facultad de decidir la conveniencia o no de realizarla (art. 5 y 6, Decreto 330/2007). Existen dos casos en los que los agentes facultados pueden pedir la celebración de una audiencia pública: a) al momento de expedir o modificar una licencia ambiental o los permisos para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables; b) durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando viole de forma manifiesta los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo las cuales se otorgó la licencia o permiso ambiental (art. 3, Decreto 330/2007). En el primer caso, a diferencia de la CP, la audiencia solo puede celebrarse después de la entrega de los estudios ambientales y/o documentos que se requieran y de la información adicional solicitada.

Una vez convocada, el derecho a la información de la comunidad se protege de forma muy llamativa: el solicitante de la licencia debe “dejar” los estudios ambientales y demás documentos pertinentes en diferentes organismos gubernamentales de la localidad donde se va a realizar el proyecto para que aquellos que estén interesados los puedan consultar. Diez días antes de realizarse la audiencia pública, se lleva a cabo una reunión informativa para exponer a la comunidad la dinámica de las audiencias y el proyecto (arts. 8 y 9, Decreto 330/2007). Por otra parte, aunque cualquiera puede asistir a la audiencia, no todos pueden intervenir. Los que no tengan pleno derecho de hacerlo, deben haberse inscrito en las secretarías de las autoridades ambientales, alcaldías o personerías (arts. 10 y 11, Decreto 330/2007)<sup>14</sup>.

---

14 Los actores que tienen pleno derecho para hablar son ciertas autoridades gubernamentales taxativamente señaladas, los que pidieron la audiencia y el solicitante de la licencia ambiental.

Por su parte, el derecho a intervenir en los procedimientos administrativos ambientales es una garantía poco desarrollada legislativamente y difícil de llenar de contenido. La ley lo define como la posibilidad que tiene cualquier persona natural o jurídica pública o privada de intervenir, sin necesidad de demostrar interés jurídico, en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de normas ambientales (art. 69, Ley 99/1993).

Existe un último “mecanismo” consignado en la nueva ley de participación ciudadana que ya se empieza a aplicar y es de vital importancia para este tema: las alianzas para la prosperidad municipal (arts. 105 y sigs.). Según esta ley, en aquellos municipios donde se desarrollen proyectos de explotación minero-energética con gran impacto social y ambiental, se puede crear este tipo de alianzas como instancias de diálogo entre la ciudadanía (especialmente las comunidades de áreas de influencia), la administración municipal, el gobierno nacional y las empresas que desarrollen proyectos. Su objetivo es “concertar y hacer seguimiento al manejo de dichos impactos”.

Aparte de no ser claro qué significa concertar, nuevamente tenemos un mecanismo que entra en funcionamiento cuando ya se ha tomado la decisión de realizar un proyecto y en el que se discuten impactos y se hace seguimiento a acuerdos conseguidos (si bien deben respetarse las características sociales, culturales y comunitarias y contener las responsabilidades del gobierno y de las empresas). Por otra parte, su realización no es obligatoria para las compañías. En ese mismo sentido, no sabemos qué pasa si se incumplen los pactos a los que se llega. A menos que

estos queden contenidos en las licencias ambientales (y aunque cada alianza debe tener su mecanismo de seguimiento), en lo normativo no existen “garras” que hagan efectivos los acuerdos.

## **b. Una mirada a lo jurisprudencial**

Las dinámicas que genera la construcción de regímenes diferenciados de participación también se ven representadas en la movilización que del aparato judicial ha hecho cada uno de los actores afectados. La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en la materia es un ejemplo de ello. Esta ha estado fuertemente influenciada por el activismo de los grupos étnicos (en especial, los indígenas), quienes han ideado diferentes estrategias formales y no formales para hacer valer, ampliar o llevar a la práctica su derecho a la CP y al CPLI, entre ellas, las pugnas jurídicas dentro del ámbito judicial<sup>15</sup>.

En ese proceso es posible evidenciar la edificación de una especie de pirámide con distintos niveles de protección a la participación, los cuales nuevamente tienen como ejes la posible movilización de la etnicidad y el nivel de afectación que genera una medida en la población. Esos grados de amparo se componen de conceptos, instituciones o actores en construcción y en lucha, no existiendo líneas divisorias claras, elementos fijos de activación ni identidades definidas, por lo que son comunes las situaciones de ambigüedad, los avances y los retrocesos.

En primer lugar, existe el escalón más alto de participación, con una mayor protección a determinados grupos, por lo me-

---

15 Para un recorrido por la línea jurisprudencial de la Corte en este tema, ver Codhes (2012), Hillón (2014), Lopera y Dover (2013), Moreno (2010) o Posada (2012).

nos, frente a planes de desarrollo o de inversión a gran escala. Su activación requiere la movilización de una identidad étnica protegida y la presencia de una afectación tal de los derechos fundamentales de los grupos étnicos que ponga en peligro su existencia misma. Estamos frente al requerimiento del CPLI, señalado y desarrollado internacionalmente por el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Relator especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Este nivel de protección fue implementado por la Corte Constitucional colombiana con la sentencia T-169/2009 o caso “Mande Norte” —un contrato de concesión minera otorgado a la Muriel Mining Corporation para la exploración y explotación de diferentes metales en territorios indígena y negro en los departamentos de Chocó y Antioquia—. En esa providencia, la Corte consideró que en proyectos de gran escala con gran impacto en territorios étnicos era necesario buscar el CPLI, única forma de garantizar la integridad y supervivencia de esas comunidades frente a megaproyectos que puedan causar su extinción física o cultural. Aunque con bases movedizas y un camino espinoso, la Corte ha seguido desarrollando este escalón en algunas de sus siguientes sentencias<sup>16</sup>.

El siguiente nivel continúa cobijando un reducido número de actores, al volver a consagrar como condición imprescindible de acceso el poseer una identidad étnica protegida. Sin embargo, este es menos exigente con los grados de afectación exigidos para

---

16 Ver, por ejemplo, sentencias T-745/2010, T-1045A/2010 T-129/2011, T-601/2011 o el Auto 053/2012.

su aplicación, al incluir todo peligro que amenace la integridad de las comunidades étnicas. Aquí estamos frente a la CP. La esencia de este tipo de participación y lo que le otorga su carácter fundamental es la necesidad de proteger la diversidad étnica de la nación y, en esa vía, la supervivencia de los pueblos que la representan; por tanto, se activará cuando esa conservación étnica se vea afectada directamente por medidas legislativas o administrativas.

Las bases de este nivel han sido construidas por la Corte Constitucional desde 1997. En su sentencia SU-039/1997, en la que se pronunció sobre una licencia ambiental concedida a Occidental de Colombia para realizar trabajos de exploración petrolífera en territorio indígena U'wa, el Tribunal erigió la CP como un derecho fundamental para preservar la supervivencia étnica de los pueblos. A partir de allí, con avances y retrocesos, sus providencias en el tema han cimentado y desarrollado los criterios y lineamientos internacionales que deben cumplir los procesos consultivos para que puedan garantizar el control por parte de las comunidades étnicas de lo que sucede en sus territorios.

Finalmente, el último grado de protección es el de los mecanismos de participación ciudadana, activado frente a aquellos temas que conciernen a toda la ciudadanía —movilicen o no una identidad étnica— sin importar el grado de afectación. En este nivel, la salvaguarda que otorga la Corte ha estado fuertemente influenciada por tres elementos: el respeto a la discrecionalidad del legislador, un concepto restrictivo (aunque con tendencia a la ampliación) de lo que significa participar y las luchas en lo jurídico de las poblaciones consideradas étnicas y no étnicas en la protección de sus derechos. Veamos cada uno de ellos.

En términos generales, la Corte Constitucional se ha pronunciado muchas veces sobre la democracia participativa, el principio democrático o términos afines<sup>17</sup>. Varias de esas sentencias han sido de control de constitucionalidad de leyes, en algunos casos, de revisión previa de normas estatutarias. Estas providencias resaltan la importancia de la participación en los asuntos que afectan a los ciudadanos, abogan por su respeto o dan peso legislativo a los mecanismos de participación (exigiendo que sean regulados por ley estatutaria), pero tienden a respetar la libre discrecionalidad que tiene el legislador para regularlos. Es este el que decide las materias, los alcances geográficos o temporales o los efectos de los mecanismos de participación. A través de la ley, el legislador determina quiénes pueden ejercer un mecanismo y cuándo, dónde y por qué pueden hacerlo.

Esa directriz explica varios de los pronunciamientos de la Corte sobre las más importantes vías de participación ciudadana. Por ejemplo, su posición frente a la regulación que la ley 134/94 hizo del cabildo abierto. En su sentencia C-180/94, en la cual revisó la constitucionalidad de esa norma, reconoció la esencia vinculante que siempre ha caracterizado la figura y su trascendencia en los cambios de la vida política del país; no obstante lo anterior, aceptó los designios del legislador en cuanto al carácter no obligatorio de las decisiones que se toman allí. Así mismo, da luces sobre la decisión que tomó en el ya nombrado caso del relleno sanitario regional en Nemocón: “Protegemos el derecho fundamental a la participación, pero dentro de los alcances que la ley ha otorgado a este mecanismo”.

---

17 Para una enumeración de las sentencias más representativas de la Corte Constitucional en materia de participación hasta el año 2009, ver Rodríguez y Muñoz (2009).

El segundo y tercer tema deben ser tratados conjuntamente. En el imaginario colectivo de agentes gubernamentales y de actores sociales y políticos, el derecho fundamental a la participación ha sido tradicionalmente concebido como participación política electoral, es decir, aquella que está relacionada con la democracia representativa, principalmente, con el sufragio pasivo y activo. Por ello, son abundantes las sentencias que encontramos con respecto a este tipo de participación o su violación. Esta concepción limita las posibilidades que ha tenido la Corte Constitucional de proteger esta garantía frente a grandes proyectos de desarrollo. Al no entenderse claramente como derecho fundamental a la participación el que tiene toda persona a intervenir en las decisiones que pueden afectarla, pocos actores han demandado su protección ante el Tribunal en temas ambientales o en cuestión de megaproyectos que amenazan su vida y la de su entorno. Es más, cuando se piensa en la relación entre estos últimos y la afectación de poblaciones no étnicas, lo primero que viene a la cabeza es el derecho a un ambiente sano, no la participación que deberían tener en las decisiones que se tomen con respecto a su relación como seres humanos con ese medio ambiente. Ese derecho al medio ambiente sano es un derecho colectivo, por tanto, su protección en última instancia, a menos que este esté en conexidad con un derecho fundamental, no la lleva a cabo la Corte Constitucional sino el Consejo de Estado (SU-067/93).

Sin embargo, las conquistas judiciales en el tema indígena y una mayor concientización de los actores sociales no étnicos de sus derechos han llevado a la Corte Constitucional a empezar a proteger por medio de sus sentencias de revisión de tutela la participación en las decisiones ambientales. El reconocimiento

explícito de esta como derecho fundamental puede ser leído en esa clave. En la sentencia C-418/2002, en la que revisó la constitucionalidad del art. 122 del Código Minero (señalamiento y delimitación de las zonas mineras indígenas), se nota el espaldarazo que las garantías de los grupos étnicos le dieron al derecho fundamental a la participación de todos en las decisiones que nos afectan. En ese caso, además de considerar que el derecho fundamental a la CP se veía vulnerado (pues el hecho de señalar y delimitar la zona minera indígena afecta el régimen de explotación del suelo minero en sus territorios), la Corte señaló que:

(...) la participación en sí misma ostenta rango de derecho fundamental que debe ser asegurado y facilitado por las autoridades a “todos”, en cuanto fin esencial del Estado, en torno de las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural. Pero al propio tiempo, la participación se instaure en instrumento indispensable e insustituible para la efectividad de otros derechos constitucionalmente reconocidos, tengan o no el carácter de fundamentales.

Así mismo, están las exigencias de reconocimiento de derechos que han realizado los actores considerados no étnicos afectados por conflictos socioambientales. A pesar de los alcances restringidos de la sentencia T-123/2009, en ella la Corte hizo una relectura de sus pronunciamientos más importantes en materia de participación ciudadana, sosteniendo que esta debía ser vista “no solo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental”.

Más claros son algunos de los últimos pronunciamientos que la Corte ha tenido al respecto: las sentencias T-348/2012 y la

T-763/2012<sup>18</sup>. En la primera, la Corte revisó el caso de una asociación de pescadores tradicionales, quienes sintieron vulnerados sus derechos fundamentales al trabajo, a la libre escogencia de oficio o profesión, y a la CP (al ser ellos afrodescendientes) en la construcción de un proyecto vial cerca a Cartagena. En la segunda examinó la violación del derecho al debido proceso en el lanzamiento (por ocupación de hecho) de unos campesinos de un predio ubicado en Zambrano (Bolívar) que les había sido adjudicado previamente por el Incora. En estos fallos, el Tribunal ha desarrollado dos cuestiones de gran trascendencia: por un lado, la definición del sujeto diferenciado culturalmente y, por otro, el alcance del derecho fundamental a la participación que pueden tener actores no étnicos.

En cuanto al primer punto, en la sentencia T-348/2012, la Corte fue enfática en señalar que la CP es una figura diseñada solamente para grupos étnicos. No obstante, presentó elementos para caracterizar otras identidades diferenciadas que merecen similar protección de sus derechos (en este caso, los pescadores tradicionales). De esta forma, algunos grupos tienen un oficio que les permite tener una “economía tradicional de subsistencia” (la ejercida por comunidades generalmente pequeñas, que dedican su vida a una actividad de producción específica con la cual aseguran su mínimo vital) y mantener una relación íntima con los ecosistemas en los que viven, creando una identidad cultural que debe ser salvaguardada en los procesos de desarrollo mediante el control por parte de las comunidades de sus propias vidas y del mantenimiento de su cultura (sostenibilidad social).

---

18 Un precedente a resaltar de estas providencias es la sentencia T-194/1999. En ella, la Corte se pronunció sobre la violación de varios derechos fundamentales de campesinos y pescadores afectados por la construcción de la represa Urrá, entre ellos, el de la participación.

En esa misma línea, en la sentencia T-763/2012, la Corte reconoció la existencia de una “cultura campesina” diferenciada en el país, la cual se ha de proteger, en este caso, a través del acceso a la tierra y al territorio como derechos fundamentales. Según el Tribunal, las particularidades de esa cultura campesina hacen que los campesinos, al igual que los grupos étnicos, tengan una relación muy importante con el espacio físico donde realizan sus actividades: tienen conexiones espirituales, sociales, culturales o económicas que han construido alrededor de la tierra. Preservar ese vínculo es esencial para la vida y la cultura de la nación, pues así se hace frente al problema agrario colombiano, se enaltece la importancia de la labor que realiza el campesinado en el desarrollo del país, se evitan graves perjuicios ocasionados a esa población (inequidad, desigualdad social o pérdida de cultura) y se contribuye a la realización de sus proyectos de vida.

Ahora, en cuanto al alcance del derecho fundamental a la participación, en la sentencia T-368/2012, la Corte, además de reafirmar la protección constitucional que este tiene en todos los ámbitos (electoral, social, económico, cultural, familiar, etc.), enmarcó la participación de grupos no étnicos en megaproyectos (cuando impliquen afectación del ambiente y de los recursos naturales) dentro de aquella que se realiza frente a decisiones ambientales (art. 79 Constitución). En sus consideraciones en este punto hay varios elementos a resaltar. En primer lugar, el fundamento de esta garantía autónoma tiene una doble vertiente que irradia todo el ordenamiento jurídico: la participación y el medio ambiente; ambos reconocidos por instrumentos internacionales y considerados principios, derechos y prioridades dentro de la Constitución colombiana.

Dos, la Corte entiende, reinterpretando sus decisiones anteriores al respecto (en particular la sentencia C-595/2005), que dicha participación en la planificación de políticas y en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano debe ser previa, ya que es la única forma de armonizar las obligaciones estatales en el tema y las necesidades de la comunidad, y convenir medidas de concertación y reparación en las situaciones que se cause un daño considerable o irreversible al medio ambiente de esas poblaciones. Tres, la especificidad de los procesos de participación en cuanto a actores implicados, mecanismos de participación o pautas a seguir; estos dependerán del caso en concreto y la medida que se esté adoptando. Cuatro, sin negar las responsabilidades que tenga el ejecutor del proyecto, el Tribunal considera que el responsable de garantizar el derecho a la participación de las poblaciones afectadas es el Estado, particularmente, las autoridades responsables.

El último punto a considerar es el contenido de dicha participación. Según la Corte, existen dos cuestiones fundamentales en el diseño y ejecución de megaproyectos, que necesitan de la participación comunitaria: el diagnóstico de impactos y las medidas de reparación y compensación. Por tanto, los grupos afectados deben ser tenidos en cuenta en los estudios de impacto que se realicen para verificar las posibles afectaciones que genera la realización de cualquier proyecto que afecte el medio ambiente, al ser los que mejor conocen su hábitat y los que eventualmente soportarán dichas afectaciones. Así mismo, las fórmulas de amonización de estas deben ser concertadas, intentando armonizar los intereses del proyecto y de las comunidades.

Ahora bien, en estos espacios, ¿qué significa participar? El Tribunal utiliza dos términos recurrentemente, informar y

concertar, sin especificar claramente su contenido o los mecanismos para llevarlos a la práctica. Para él, dicha participación no puede ser entendida simplemente como “organizar reuniones de información y socialización”, sino que debe ser un proceso de “concertación” en el que entren en consideración los intereses de la comunidad. En aquellos casos en los que tengamos una comunidad cuya subsistencia dependa del recurso a intervenir (en la sentencia, los pescadores tradicionales), la concertación implica el CPLI.

A pesar de los avances que evidenciamos, los incipientes fallos de la Corte dejan varias dudas y desafíos. Por nombrar algunos. 1) ¿Qué es concertar? ¿Qué pasa si no se llega a un acuerdo? ¿Quién toma la decisión de lo que se realizará en la zona? En otras palabras, hay que tener cuidado en asimilar los efectos de la CP y los de una concertación con grupos no étnicos, pues esto puede llevar a aplicar las limitaciones teóricas y prácticas de la primera a la segunda. 2) Teniendo en cuenta que una real protección de los derechos fundamentales de todas las poblaciones implicadas (participación, territorio, libertad de oficio, diversidad cultural, seguridad alimentaria, etc.) significaría decidir conjuntamente la construcción colectiva de un territorio, ¿por qué centrar la participación en la definición, mitigación y compensación de impactos? 3) Apoyando el loable esfuerzo de la Corte en ampliar el reconocimiento de diversidad cultural colombiana, es necesario un mayor análisis sobre la determinación de los alcances del derecho a la participación a partir de la pertenencia a comunidades diferenciadas culturalmente. La aplicación única de este criterio puede llevar a la paradoja de la etnización que ya presentaban la CP y el CPLI. 4) ¿Cuáles son las reglas que rigen estos procesos participativos?

El camino iniciado por la Corte necesita complementarse con la determinación colectiva de temas como coordinación estatal, armonización de intereses entre poblaciones, responsabilidad privada, mecanismos a utilizar, reglas a seguir, principios a aplicar, entre otros.

#### **4. Paradojas de la discriminación positiva**

Tradicionalmente, las esferas políticas, jurídicas, académicas y sociales han tendido a legitimar la discriminación positiva que hemos descrito aduciendo proteger la existencia y la diferencia cultural de los grupos étnicos y solventar la exclusión histórica de la que han sido objeto. Sin embargo, como podemos ver en las últimas sentencias de la Corte Constitucional, los efectos adversos de este sistema participativo diferenciado ameritan un análisis más profundo. Sus consecuencias son de gran calado y se ven reflejadas en las poblaciones afectadas por la puesta en marcha de grandes proyectos de desarrollo en territorio colombiano.

La construcción de regímenes con diferentes niveles de participación según la movilización étnica que un grupo pueda realizar ha ayudado a obstaculizar el necesario debate público y jurídico sobre, uno, el modelo de desarrollo que se está implementando y, dos, el real significado y alcance del principio democrático y el derecho fundamental a la participación de los agentes afectados por proyectos de desarrollo. Esta reflexión es fundamental y debe pasar por un análisis sobre los tipos de desarrollo existentes, la categorización de actores beneficiarios o víctimas de los mismos, la definición de bien común y de bien particular, o la utilización de mecanismos de participación no institucionalizados, entre otros.

Así mismo, este sistema oculta las grandes limitaciones y problemáticas que enfrentan los mecanismos de participación étnicos. Algunas colectividades no consideradas étnicas tienden a basar sus reivindicaciones en la ampliación del ámbito poblacional de la CP (Quesada, 2013), sin contar con que, salvo en contados casos (cuando se aplica el CPLI), ese instrumento no permite decidir sobre la puesta en marcha o no de un proyecto de desarrollo en un territorio. Es más, la CP se ha convertido en un espacio asimétrico de legitimación de decisiones que se toman en otras esferas y de negociación de impactos puntuales.

Por otra parte, la etnización de la otredad para tener derecho a participar en condiciones menos adversas afecta la esencia misma de protección a la diferencia que está en la base de la CP y el CPLI. Restringir una participación más “real” a la posibilidad de movilizar una identidad étnica convierte estos mecanismos en espacios tanto para controlar, cooptar, dominar y predecir el poder de la diferencia como para excluir a aquellos que se supone no la poseen. De esta forma, las comunidades étnicas tienen que esencializar sus diferencias para ser reconocidas, los grupos étnicos reemergentes que no cumplen con los cánones establecidos son tachados de utilitaristas o los procesos de reemergencia étnica real o aparente se hacen obligatorios con el solo objeto de tener una mejor posición en las negociaciones.

En igual sentido, esa participación diferenciada corre el riesgo de estigmatizar a unos grupos y provocar que aumenten las violaciones de derechos humanos de todas las poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo. El hecho de que ciertas poblaciones asuman una postura reticente frente a un modelo específico de desarrollo, deban ser consultados, y, en algunos casos, llegue a ser necesario su consentimiento, puede generar

que sean más perseguidos y acosados, que se creen prejuicios (o se profundicen los ya existentes) sobre ellas o sus mecanismos de participación; o que sus derechos empiecen a ser restringidos o tergiversados (como pasa con los desarrollos y prácticas gubernamentales alrededor de la CP)<sup>19</sup>. De otro lado, las poblaciones no diferenciadas carecen de mecanismos idóneos para tomar parte o defenderse de proyectos o decisiones que afectan sus condiciones de existencia, sus modos de vida o su hábitat.

Adicionalmente, la legitimación de imágenes esencialistas y hasta románticas de la otredad que genera un régimen jurídico asimétrico en el tema puede llevar a que el que consideramos “otro” se vea obligado a proteger ciertos bienes jurídicos de carácter general, intensificando así el control y la explotación de gentes y territorios. Un ejemplo es la relación grupos étnicos-medio ambiente. Esta disparidad participativa puede tener el efecto de reforzar la tendencia a cargar a los grupos étnicos con la responsabilidad de ser los guardianes del medioambiente, condenándolos incluso a la parálisis cultural, cuando se trata de una tarea que nos compete a todos (Bonilla, 2006; Hillón y Lopera, 2011; Hillón 2014; Wade, 2004).

Por último, están las consecuencias en las posibilidades de participación ciudadana. La fragmentación desigual de la comunidad política (Chatterjee, 2004, 2007) genera un discurso de la otredad dividido que termina generando pugnas entre los actores afectados, dificultando sus alianzas frente a la realización

---

19 Una muestra de ello es la percepción de la CP y de los grupos que pueden utilizarla como “un palo en la rueda” al desarrollo del país. Los titulares y discusiones sobre este tema resumen bien estos riesgos. Para una muestra de ellas, ver, Vargas (2013).

de megaproyectos y entorpeciendo la construcción de estrategias ciudadanas necesarias para abrir el debate sobre los modelos de desarrollo (Hillón y Lopera, 2011, Hillón, 2014; Escobar, 2005; Svampa, 2005). Igualmente, la inexistencia de canales de participación formales eficaces que permitan incidir a todos los actores afectados en la toma de decisiones frente a proyectos de desarrollo conlleva a la utilización de mecanismos informales de participación (protesta o marchas) que, en muchos casos, no terminan por generar compromisos a largo plazo o atacar las verdaderas causas de los conflictos socioambientales. Además, estas vías no legisladas, pese a ser igual de legítimas, suelen ser condenadas públicamente o criminalizadas, relacionándolas con fuerzas al margen de la ley<sup>20</sup>.

## **5. Hacia la construcción de un derecho fundamental a la participación de poblaciones afectadas por proyectos de desarrollo**

Después de ver el panorama legislativo y jurisprudencial reseñado y las paradojas que el mismo suscita, es preciso recordar que, a pesar de su evolución diferente, la construcción jurídica del derecho fundamental a la participación para poblaciones étnicas y no étnicas proviene del mismo punto y enfrenta similares desafíos e interrogantes. Esto nos devuelve a la teoría de los campos. La historia por el reconocimiento de este derecho que han librado ambas poblaciones muestra que la existencia y la forma de aplicación del mismo dependen EN PARTE de las pugnas formales en la arena del derecho. En ese ámbito, los diferentes actores sociales juegan un papel protagónico. Como

---

20 Verbigracia, la Ley 1453/2011, conocida como ley de seguridad ciudadana.

vimos, estos han utilizado diversas herramientas que han ampliado o reducido su esfera de influencia. Del camino recorrido podemos tomar algunos elementos que nos permitan reflexionar sobre las vías y cuestionamientos que podrían generar una mejor protección de ese derecho.

En primer lugar, los estrados judiciales son un espacio estratégico (mas no el único o el más importante) a considerar para la ampliación en esa protección de derechos. La lucha indígena muestra que la CP o el CPLI están en construcción; su historia se debate en las instancias internacionales, en las mesas gubernamentales, dentro de las comunidades, y también en los estrados judiciales. El desarrollo actual de estas dos figuras ha tomado tiempo, y las rutas que se tomen para ahondar o solventar los graves problemas que poseen están por determinarse en todos esos campos y por los actores allí incluidos. Lo mismo puede predicarse de los mecanismos de participación ciudadana.

Pero, ojo, no hay que olvidar que esta es una esfera lenta, de efectos limitados y especializada. Por ejemplo, el reconocimiento explícito realizado por la Corte Constitucional de un derecho fundamental a la participación para todos en las decisiones que puedan afectarnos, en este caso frente a temas ambientales, no implica que el alcance de sus mecanismos aumente. Exigir la participación de la comunidad en la toma de decisiones no lleva a que las decisiones tomadas en un cabildo o una audiencia pública sean vinculantes, o que la consulta popular pierda su carácter territorial. Esa Corporación tampoco va a solucionar los desafíos que una ampliación de los mecanismos de participación generaría; por ejemplo, quién participa, sobre qué temas puede hacerlo, cómo compendiar el interés general y el particular, cómo equilibrar posiciones contrapuestas entre los diferentes actores, entre

otros. Sin embargo, entrar en la pugna judicial es un paso para construir y cimentar desde lo jurídico algunos de los elementos que se necesitan para dar respuesta a todas estas limitaciones y preguntas, y, de este modo, influenciar otras esferas.

En segundo lugar, la lucha política es otra vía para ampliar el alcance legal de estos mecanismos (Hillón y Lopera, 2011). La ley estatutaria sobre participación ciudadana da pistas al respecto. Su proceso de discusión muestra las luces y bemoles de los ejercicios participativos ciudadanos para la discusión y toma de decisiones alrededor de temas de importancia nacional. Esta norma es, en parte, producto de consultas a ciudadanos y organizaciones sociales que buscaban recoger opiniones sobre las debilidades y potencialidades de la participación ciudadana y propuestas para una posible modificación de la normatividad existente (Velázquez, 2012; Observatorio Legislativo, 2012). Esa mesa nacional sobre participación ciudadana mostró tanto las posibilidades de una ciudadanía activa como las limitaciones en lo teórico y lo fáctico que la aquejan<sup>21</sup>.

El proyecto de ley que el Ministerio del Interior puso a consideración del Congreso, al reflejar superficialmente los resultados de ese ejercicio participativo, fue también objeto de importantes debates y negociaciones entre congresistas, organizaciones sociales y gobierno. Aunque la ley aprobada contiene limitadas herramientas para hacer efectivo el derecho a participar en la toma de decisiones frente a megaproyectos, algunos de los actores sociales que participaron en las discusiones en el Legislativo han

---

21 Las discusiones de esa mesa de trabajo pueden consultarse en la página web de la mesa virtual de participación ciudadana: <http://foronacional.no-ip.org/participal/>.

sostenido que, gracias a ello, varios elementos importantes para la participación fueron recogidos, y otros adversos, eliminados (Velázquez, 2012; Observatorio Legislativo, 2012). En otras palabras, el debate legislativo es un espacio a influenciar.

Finalmente, esta ley no agota las vías políticas para la defensa del derecho a la participación; hay espacios abiertos en todos los ámbitos para seguir pugnando por este. Por ejemplo, su control de constitucionalidad previo debe ser aprovechado para visibilizar sus falencias; es necesario buscar la ampliación de los mecanismos de participación que no están en la norma (verbigracia, las audiencias públicas); la reglamentación de la ley es un espacio a influenciar; existen mecanismos formales y no formales que permiten la protección y ampliación de los mecanismos de participación en lo legal (por ejemplo, la presentación de iniciativas normativas que prohíban ciertos tipos de proyectos en una región, la exigencia de la licencia social para llevar a cabo un proyecto, el fortalecimiento del tejido asociativo, las marchas pacíficas, etc.).

En tercer lugar, para intervenir en cualquier esfera es fundamental buscar argumentos políticos y jurídicos internacionales que den peso a la ampliación de este derecho. En el caso de los grupos étnicos, los tratados internacionales y los pronunciamientos o decisiones judiciales de organismos internacionales continúan generando herramientas útiles en la protección de la CP o del CPLI. De igual manera, hay voces internacionales que piden la ampliación del derecho a la participación de poblaciones no étnicas en materia de desarrollo. Por ejemplo, el PNUD (2011: 385) aboga por la creación de mecanismos para poblaciones desventajadas que puedan verse afectadas por el modelo de desarrollo imperante, como los campesinos. Para ello,

recomienda la instauración de consejos campesinos regionales de consulta para proyectos que se vayan a desarrollar en los territorios donde están ubicados, la implementación de mecanismos de participación similares a la CP que faciliten su participación en el diseño de políticas de desarrollo rural, o el fortalecimiento de las organizaciones campesinas y de la representación campesina en las instancias de toma de decisiones sobre programas del orden nacional en el nivel local (Red Unidos, Familias en Acción, SENA, ICBF).

Por último, los mecanismos de participación no legislados son canales esenciales para ejercer y construir el derecho a la participación, y deben ser fortalecidos y alimentados por experiencias nacionales e internacionales. La puesta en marcha de consultas internas de comunidades indígenas (caso desvío río Ranchería), las mesas interétnicas entre indígenas, afrodescendientes y campesinos (caso embalse La Salvajina), la exigencia de una CP que incluya todas las poblaciones afectadas o las dinámicas participativas que se están llevando a cabo en algunos países de Latinoamérica contra la minería a cielo abierto son vías que muestran que el derecho fundamental a la participación puede tener más dientes de lo que imaginamos.

Quisiéramos concluir con una de las ideas fundamentales que está en el trasfondo de este texto. El derecho es un hecho social que se construye entre diferentes actores que pugnan y se alían entre sí y que permite cimentar bases teóricas y jurídicas para ampliar derechos. En ese sentido, en su creación y aplicación se libra una batalla por construir un verdadero derecho fundamental a la participación; uno que permita que todos los afectados influyan conjuntamente en las decisiones que les conciernen alrededor de megaproyectos. Aunque

nos hemos concentrado en el bagaje jurídico del derecho a la participación, en particular, el de las poblaciones que no movilizan una identidad étnica, este solo es una ficha del rompecabezas. El debate público al respecto, el empoderamiento de la ciudadanía en general, el ejercicio habitual de los derechos o las luchas y consensos políticos, sociales o cotidianos son también piezas fundamentales. En palabras de Lopera (Hillón y Lopera, 2011):

Por eso, más importante aún que los esfuerzos que puedan hacerse en la arena jurídica para ampliar los mecanismos institucionales de participación ciudadana, son los esfuerzos por mantener vivo el interés de los ciudadanos por asumir como propia la defensa de unas condiciones de vida adecuadas para las generaciones presentes y futuras. (...) más allá de las estrategias jurídicas, es la magnitud de la movilización ciudadana la que logra expandir, e incluso rebasar, los estrechos cauces que nuestra actual legislación depara a la participación ciudadana en materia ambiental.

## Bibliografía

- Bacqué, Marie-Hélène, Rey, Henry y Sintomer, Ives. (2005). “La démocratie participative, un nouveau paradigme de l’action publique?”. En: Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey y Ives Sintomer, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte, pp. 9-48.
- Bonilla, Daniel. (2006). *La constitución multicultural*. Bogotá: Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Siglo del Hombre Editores.
- Bourdieu, Pierre. (1987). “The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field”. En: *The Hastings Law Journal*, No. 38, pp. 805-853.
- Bourdieu, Pierre. (1997). *Razones prácticas sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.

- Chatterjee, Partha. (2004). *Dehli Lecture. A summary of Partha Chatterjee's book: The Politics of the Governed*. New York: Columbia University Press.
- Chatterjee, Partha. (2007). *La nación en tiempos heterogéneos*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Clavero, Bartolomé. (2011). "Colombia: proyecto entreguista de ley de consulta". En: <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=10724> (Visitado el 7 de mayo de 2013).
- CODHES. (2012). *El derecho fundamental a la consulta previa: línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia*. Bogotá: Codhes.
- Cogollos, Sylvia y Ramírez, Jaime. (2007). "El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá". En: *Universitas humanística*, No. 63 (enero-junio), pp. 109-131.
- Contraloría General de la Nación (CGN). (2011). *Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente 2010-2011*. Colombia: CGN.
- óVega de, Pedro. (1991). *En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). *Visión Colombia II Centenario: 2019. Propuesta para discusión*. Bogotá: Presidencia de la República, Planeta, DNP.
- El Espectador. (2013). "Tambalea la consulta previa sobre minería en Piedras. 21 de agosto de 2013". En: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/tambalea-consulta-previa-sobre-mineria-piedras-articulo-441651> [consultado el 16 de enero de 2014].
- El Espectador. (2013a). "Decisión de piedras de rechazar minería, en vilo. 27 de agosto de 2013". En: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/decision-de-piedras-de-rechazar-mineria-vilo-articulo-442744> [consultado el 16 de enero de 2014].
- Escobar, Arturo. (2005). "El "postdesarrollo" como concepto y práctica social". En: Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

- González Posso, Camilo. (2011). *La renta minera y el Plan de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: INDEPAZ.
- Hillón, Yulieth y Lopera Mesa, Gloria. (2011). “Participación ciudadana y megaproyectos”. Ponencia presentada en: Seminario Internacional “Derechos colectivos y del ambiente. Derecho humano al agua y hábitat sostenible”.
- Hillón, Yulieth. (2014). “La consulta previa en la solución de conflictos socioambientales”. En: *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, No. 41.
- Hopenhayn, Martín. (1988). “La participación y sus motivos”. En: *Acción Crítica*, No. 24, pp. 19-30.
- Lafont, Cristina. (2007). “Democracia y deliberación pública”. En: Rodolfo Arango (Ed.), *Filosofía de la democracia. Fundamentos conceptuales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, pp. 125-145.
- Lemaitre, Julieta. (2009). *El Derecho como Conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de Los Andes.
- Lemaitre, Julieta. (2012). “¿Constitución y barbarie? Cómo repensar el derecho en las zonas “sin ley””. En: César Rodríguez (Comp.), *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico de América Latina*. México, Siglo XXI Editores, pp. 47-69.
- Lopera, Gloria y Dover, Robert. (2013). “Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental”. En: *Boletín de Antropología, Universidad de Antioquia*, No. 44.
- Moreno, Daniel. (2010). “Derecho a la consulta previa. Identidad indígena y democracia participativa”. En: *La Corte Bajo la Lupa*. Informe No. 2. Universidad de los Andes: Observatorio Constitucional.
- Nino, Carlos. (1997). *La construcción de la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Observatorio Legislativo. (2012). *Ley Estatutaria de Participación*. Boletín, No. 2013 (Junio).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1999). *Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*

- (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS). Ginebra: OIT.
- Posada, Laura. (2012). *La Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado como herramientas de litigio de los grupos étnicos*. Tesis de grado, Escuela de Derecho. Universidad EAFIT.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH PNUD.
- Quesada, Carlos. (2013). Aproximación a tres preguntas sobre la consulta previa a comunidades campesinas. En <http://prensarural.org/spip/spip.php?article10298> (Visitado el 7 de mayo de 2013).
- Rodríguez, César. (2012). *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: DeJusticia.
- Rodríguez, César; Morris, Meghan; Orduz Salinas, Natalia; Buriticá, Paula. (2009). *La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rodríguez, Gloria y Muñoz, Lina. (2009). *La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Stavenhagen, Rodolfo. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México: Unesco.
- Svampa, Maristella. (2005). "Ciudadanía, Estado y globalización: Una mirada desde la Argentina contemporánea". En José Nun (comp.), *Nación y Cultura Política*. Buenos Aires: Gedisa.
- Taborda, Francisco. (2012). "Los prejuicios sobre la consulta previa". En: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0293/articulo06.html>. (Visitado el 7 de mayo de 2013).
- Tatagiba, Luciana y Teixeira, Ana Claudia Chaves. (2007). "Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004)". En: Varios, *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Caracas: CLAD, pp. 15-60.
- Tobón, Patricia y Londoño, Sonia. (2012). *Análisis: borrador de proyecto de ley estatutaria de consulta previa: el límite a los derechos de los pueblos étnicos*. Bogotá: CODHES.

- Trazegnies de, Fernando. (1994). *Ciriaco de Urtecho: Litigante por amor. Reflexiones sobre la polivalencia táctica del razonamiento jurídico*. Lima: Universidad Católica del Perú.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2009). *Plan de Expansión de Referencia Generación-Transmisión 2010-2024*. Bogotá: UPME.
- UPME. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Minero 2007-2010. Gestión pública para propiciar la actividad minera*. Bogotá: UPME.
- UPME. (2006). *Plan Nacional para el Desarrollo Minero. Visión para el año 2019*. Bogotá: UPME.
- Vargas, Yolima. (2013). “La consulta previa: un problema internacional”. En: <http://blogs.elespectador.com/yoligrilla/2013/02/13/los-micos-internacionales-de-la-consulta-previa/> (Visitado el 7 de mayo de 2013).
- Velásquez, Fabio y González Esperanza. (2009). “Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos”. En: Lizandra Serafim y José Antonio Moroni, *Sociedad Civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*. Sao Paulo: Instituto Pólis e INESC.
- Velásquez, Fabio, y Esperanza González. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, Fabio. (2012). “El proyecto de Ley Estatutaria de Participación: una propuesta que se queda a mitad de camino”. En: <http://www.viva.org.co/cajavirtual/svc0291/articulo03.html> (Visitado el 7 de mayo de 2013).
- Wade, P. (2004). “Los guardianes del poder: biodiversidad y multiculturalidad en Colombia”. En: Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (Ed.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca, pp. 249-269.



# **Minería y sociedad: construyendo pactos de gobernanza y transparencia**

Adolfo Eslava  
Santiago Silva



Este capítulo final busca resumir algunos de los hallazgos, ideas y propuestas de los demás capítulos de este libro. Sobre todo, asume la responsabilidad de proponer una alternativa política a los profundos problemas que afectan las regiones auríferas bajo estudio y similares.

En las últimas dos décadas, muchas sociedades democráticas del mundo han enfrentado una crisis de representatividad (Velásquez, González, & Rodríguez, 2008). Colombia ha vivido una crisis similar de legitimidad de su sistema político en clave representativa desde finales del siglo veinte. Los municipios en la región aurífera bajo estudio no son la excepción. De esta forma, este fenómeno se puede evaluar según cinco realidades de la política representativa.

La primera son las limitaciones de los partidos como intermediarios entre sociedad y Estado, expresadas en la falta de “representatividad” que tienen los movimientos políticos organizados de los ciudadanos. En efecto, la confianza en los partidos políticos es una de las más bajas de la muestra de confianza institucional

construida con los resultados de la encuesta posjuego, con un puntaje de 35,61 sobre 100.

La segunda es la crisis de la representatividad de los cuerpos legislativos, particularmente alrededor de su percibida desconexión con sus representados. Así, la confianza en el Congreso de la República que tienen los encuestados es de 37,12 puntos, un escepticismo confirmado por las calificaciones de los expertos entrevistados, que les dan un 2,17 sobre 5 en su confianza regional.

La tercera es el aumento del control de la burocracia sobre las decisiones públicas. La popularización de la tecnocracia y la discrecionalidad de ciertos funcionarios han representado una desconexión entre decisiones públicas importantes y la agenda ciudadana, aunque este fenómeno no se vea tan claro en los municipios pequeños, en donde son más bien la carencia excesiva de recursos humanos técnicos y la politización extrema de las decisiones y acciones públicas las que podrían explicar una desconexión en vista de las fallas de la capacidad de responder a demandas sociales.

La cuarta es el predominio de una ciudadanía de baja intensidad, en el que las expresiones participativas formales tienen poca importancia en las discusiones públicas. Así, solo el 6,8% de los encuestados en el ejercicio posjuego sostienen hacer parte de las iniciativas participativas. En esta ciudadanía de baja intensidad se puede evidenciar una apatía general en términos políticos, pero también de parte de los mineros. Según un minero entrevistado en el municipio de Segovia: “Los mineros son individualistas y apáticos con lo político. Para nosotros la minería es el único medio de sustento, no el Estado, no la política”.

La quinta es la subordinación de la participación a la representación política, una dinámica en la que la cooptación de espacios participativos por parte de los actores políticos de las instituciones representativas lleva a la anulación de su influencia independiente en las decisiones públicas.

La respuesta a estos desafíos que cuestionaban la validez de la representatividad en el sistema democrático se ha centrado en apuestas por aumentar la participación ciudadana en sus procesos políticos. De acuerdo con esto, “la participación constituye un factor de renovación política [...] y la democratización de la democracia” (Velásquez, González, & Rodríguez, 2008, p. 173).

En un contexto de debilidad institucional, no solo local sino nacional, donde el Estado se queda corto en su deber de reglamentación de la actividad minera, en la implementación de políticas de formalización viables, y en el control del pago e inversión de regalías, la gobernanza en clave participativa se convierte en un marco de gestión necesario (ver capítulos cinco, seis y siete).

La gobernanza, sin embargo, es un reto que implica superar grandes dificultades o desafíos por cuanto la minería, y en particular la aurífera, se desarrolla en lugares de difícil acceso, con condiciones de orden público complejas y con una acentuada o nula presencia institucional (ver capítulos dos y tres). El Estado se encuentra además deslegitimado y en muchos casos, suplantado por actores ilegales provenientes del conflicto armado y de organizaciones criminales que tienen grandes intereses en la industria extractiva.

Estas condiciones no solo favorecen, también propician la existencia de un sistema paralelo y distante de la legalidad, de mercancías políticas que se traducen en retos igualmente com-

plejos como la cooptación y corrupción, tanto en la explotación como en la inversión de los recursos públicos provenientes de la extracción de los recursos naturales. La corrupción, a pesar de no haber sido priorizada por los encuestados como uno de los mayores problemas de su comunidad, y de aparecer en el último lugar en el caso de los entrevistados, es un desafío aun mayor debido a la invisibilización del problema y los niveles de tolerancia e impunidad. De hecho, el 51,52% de los encuestados durante los cinco experimentos realizados están de acuerdo con la afirmación: “Los gobernantes son corruptos y trabajan por su propio beneficio”. De igual forma, el ejercicio experimental que usaba el lanzamiento de un dado de seis caras para evaluar la disposición de los participantes a hacer trampa en circunstancias de altos beneficios y ninguna posibilidad de captura y castigo. En efecto, un número importante de los participantes aprovechó la oportunidad, defraudando el juego (ver capítulos uno y tres).

Un ambiente de tolerancia y, en algunos casos, resignada aceptación de la corrupción en la región alimenta la prevalencia del intercambio de mercancías políticas entre muchos de los actores que operan en la arena de acción. De esta forma, actores políticos, económicos y sociales se ven involucrados en fenómenos de extorsión, soborno, tráfico de influencias, clientelismo y corrupción. Los vacíos jurídicos, la generalizada informalidad, la tolerancia social a la ilegalidad, la ausencia estatal y desconfianza institucional y la desigualdad de poder entre actores se configuran como incentivos para este escenario.

En la región —y alrededor de los recursos de regalías— existen dos realidades que acompañan la corrupción: una serie de incentivos perversos y un ambiente de tolerancia social y política a las prácticas corruptas. “Así funciona este país”, sostiene du-

rante una entrevista un funcionario cordobés, con resignación, luego de describir la forma como se intercambia influencia y votos locales por proyectos en el nivel nacional.

Es importante también tener en cuenta, en relación con los retos, que la minería aurífera les aporta a los desafíos de gobernanza altos niveles de informalidad y la inseguridad jurídica derivada de los vacíos e inestabilidad jurídica, así como de la ausencia de políticas claras de formalización.

La participación ciudadana es un pilar fundamental del modelo de Estado Social de Derecho que se buscó establecer con la adopción de la Constitución de 1991, pero aún sigue siendo un reto. Como se ha señalado, los problemas de legitimidad del Estado han generado una distancia entre este y la ciudadanía que hacen que de un lado, los ciudadanos no tengan roles importantes en la formulación e implementación de políticas públicas ni en espacios de decisión en temas tan importantes como la inversión y el control a recursos provenientes de la explotación de recursos naturales. Además de los niveles de confianza, los desafíos pasan por la capacidad que tienen los actores sociales de hacer control a la gestión pública y la sostenibilidad de estos espacios con el fin de disminuir su vulnerabilidad a caer en prácticas corruptas y clientelistas.

En relación con el control ciudadano a la inversión de los recursos del Sistema General de Regalías, el Acto Legislativo 05 de 2011 consagró como herramientas para la participación y el control ciudadano, en el artículo 57, los Comités Consultivos con el propósito de analizar la conveniencia, oportunidad o solidez técnica, financiera y ambiental de los proyectos de inversión presentados a consideración de los OCAD. Estos deben

consultar obligatoriamente y apoyarse, entre otros, en las Comisiones Regionales de Competitividad como comités de carácter consultivo, cuyas recomendaciones deben servir de soporte para la toma de decisiones, pero no tienen carácter vinculante.

Los miembros de este comité pueden ser, entre otros, representantes de las Comisiones Regionales de Competitividad, de los consejos territoriales de planeación, de agremiaciones económicas y profesionales, de las organizaciones sociales, delegados de las comisiones consultivas distrital, departamentales y nacional de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, de las comunidades indígenas, de las instituciones de educación superior, de las autoridades de la jurisdicción y de institutos técnicos de reconocida trayectoria e idoneidad.

En términos de herramientas para el control social en el marco del Sistema General de Regalías, a pesar de ofrecer mecanismos de participación social, puede afirmarse que no constituyen verdaderos medios para lograr la transparencia en la inversión ni real participación. No solo los OCAD pueden definir por reglamento quién conforma este comité, haciendo que su participación sea un poco restringida, sino que la participación es meramente consultiva, y podría llegar a considerarse en muchos casos, simbólica.

En este mismo sentido, es necesario señalar que a pesar de que en el Sistema General de Regalías se prevén mecanismos penales, fiscales, disciplinarios y administrativos de control a los recursos, en la práctica no funcionan de forma coordinada y eficiente. No solo los entes de control parecen operar de forma centralizada y alejada de las regiones, sino que tampoco actúan de forma articulada en una situación. A pesar de que en situaciones de corrupción deben activarse varios de estos mecanismos,

el trabajo aislado y desinformado de estas instituciones hace que sean ineficaces.

Así entonces, pese a que el Sistema General de Regalías ha reforzado los esquemas de control y está apenas en una etapa temprana de implementación, la debilidad institucional de los organismos de control y las débiles herramientas para el control ciudadano hacen que los esquemas de vigilancia y control sean aún insuficientes.

En particular, y por considerar fundamental la vinculación de todos los actores mineros, esto es, grandes industrias extractivas y los pequeños y medianos mineros, es importante tener en cuenta como desafío adicional algunas de las características de la minería que determinan la relación entre los mineros, la sociedad y el Estado: la itinerancia, la informalidad y la inestabilidad. En efecto, estas características de la minería de la región implican que en muchos casos la producción sea flotante, algo que significa serios desafíos para que los mineros creen arraigo en los municipios en los que trabajan. La misma naturaleza de la actividad económica, según quienes la ejercen, podría explicar el comportamiento de muchos mineros. Así, “la minería es un trabajo duro, es para gente suicida, gente ruda, templada”. De igual forma, la misma fuente de los recursos —una especie de lógica “guaquera”— puede explicar que muchos mineros no tengan una cultura del ahorro ni visión de futuro, “sino de inmediatez, por eso lo dejan todo en los bares, el juego y las mujeres” (minero entrevistado, Segovia).

A pesar de lo anterior, es importante resaltar que la región no solo ha vivido cambios negativos con el *boom* minero del 2008, las últimas elecciones han significado una moderada renovación política; de igual manera, parece ser que los gobernantes locales se han dado cuenta de que “gobernar bien” puede ser una opción

políticamente rentable. En este contexto, el *boom* del oro debe mirarse con una óptica de desarrollo sostenible, pues el aumento en la producción y en el precio del oro hace que las regalías se conviertan en un factor importante para financiar, de acuerdo con su finalidad, la atención de las necesidades básicas de las poblaciones, generando disminución de pobreza y desarrollo de las regiones. Así pues, el *boom* minero debe mirarse como una oportunidad de desarrollo y no tanto como reto al orden público.

La gobernanza, como se ha mencionado en los capítulos anteriores, implica entonces un sistema de gobierno a través de la participación de actores diversos en el marco de redes plurales. La diversidad de actores que participan en estas redes responde a una triple dinámica de fragmentación de responsabilidades y capacidades de gobierno:

1. El gobierno multinivel (diferentes niveles institucionales que comparten competencias).
2. Transversalidad en diferentes temas, entidades públicas en proyectos compartidos.
3. Participación social, para resaltar la zona gris de la separación entre lo público y lo privado, situando responsabilidades compartidas entre estas dos esferas.

La gobernanza busca propiciar espacios de discusión política en donde se alcancen acuerdos que sean socialmente viables respecto a la forma como una sociedad quiere, puede y debe abordar sus problemas públicos (Subirats, 2010). Implica la participación activa y representativa de los actores socialmente relevantes en una arena de acción y su vinculación voluntaria a una apuesta de revisión de las formas y los procedimientos por medio de los cuales construye su modelo de desarrollo.

La participación ciudadana se sustenta en la promoción de los ciudadanos en las decisiones de políticas, el control y la vigilancia. Estos aspectos constituyen el centro de las iniciativas participativas, pero también pueden hacer parte de los mecanismos formales de participación que buscan incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la evaluación de las políticas públicas o en la lucha contra la corrupción (ver capítulo quinto).

De igual forma, entendemos por *transparencia* la voluntad de un actor, con poder de decisión sobre asuntos socialmente relevantes, de informar sobre su comportamiento general alrededor de sus actividades discrecionales. Aunque voluntaria, la transparencia puede exigirse por parte de terceros, pero supone, sobre todo, una acción unilateral por parte del actor en cuestión. Se define, entonces, por ser un compromiso con la divulgación de información de interés para algún actor social con capacidad de exigencia (ciudadanía, comúnmente) (Transparency International, 2013). Así pues, la información que acompaña a un ejercicio de transparencia debe ser relevante, entendible y suficiente.

La transparencia puede entenderse como un esfuerzo público sostenido que promueva la rendición de cuentas, la información pública, los canales de control social, la participación ciudadana y la inclusión de los espacios participativos y de control estatal en lugares relevantes de la discusión sobre las decisiones políticas.

La relevancia 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 microinstitucionales la corrupción —en tanto no es vista como un comportamiento moralmente errado— no se preocupa 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).

### **Accountability**

*Accountability* puede entenderse como la configuración de espacios en donde se promueva la discusión, la responsabilidad pública y las sanciones morales y populares (Eslava, 2011). En efecto, la palabra *accountability* alude a la responsabilidad por lo que se hace y a la capacidad de dar razones satisfactorias que puedan justificarlo. De tal manera que comprende asuntos públicos como la deliberación, las decisiones, las acciones, las estrategias y los resultados alrededor del proceso de las políticas públicas.

Así pues, “es el proceso para crear frenos y contrapesos que aseguren que el menos privilegiado pueda retar y reconfigurar las dinámicas del poder social” (Eslava, 2011, p. 144). Supone entonces un proceso político y democrático encaminado a que la toma de decisiones colectivas tenga la participación ciudadana como protagonista (Cunill Grau, 2007). Las iniciativas de *accountability* social son mecanismos no electorales de control de las autoridades políticas desarrollados por una multiplicidad de asociaciones de ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación (ver capítulos quinto y sexto).

El proceso de *accountability* debe cumplir con tres características: (1) Contestabilidad, donde se informan y justifican las decisiones y acciones, (2) Obligatoriedad, asociada a la existencia de incentivos para premiar o castigar las decisiones y acciones y (3) Receptividad, que garantiza la retroalimentación entre las partes.

Como se afirmó en el quinto capítulo, “las iniciativas de promoción de la transparencia, fortalecimiento institucional y del control ciudadano [se pueden entender] como dispositivos que buscan impulsar el *accountability* público”.

## **Disposiciones para la construcción del Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia**

Partimos de entender que la gobernanza es un marco institucional de un 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 conforman la sociedad” (Giraldo, Casas, Méndez, & Eslava, 2013, pág. 165). Asume una serie de responsabilidades colectivas respecto a la transparencia, la responsabilidad fiscal y la pertinencia social del uso de los recursos públicos en la comunidad en donde se ha suscrito.

Así pues, un pacto de gobernanza 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, busca configurar una serie de normas a las que los actores se comprometen voluntariamente, pero siempre con un enfoque que busque construir tejido social y fortalecer la sociedad civil. 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 (ver capítulo uno).

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

A continuación se proponen los pasos preliminares para 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 en la construcción del referencial de política pública (ver capítulo uno), 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 es, en principio, quien emprende 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 (ver capítulos uno y tres). Por lo tanto, esto configura un punto de partida para dotar de legitimidad al mediador para promover la adhesión al Pacto en un contexto específico.

1. Reconocimiento de actores: este momento preliminar busca una identificación de los actores socialmente relevantes y que deben hacer parte del Pacto. Los criterios de pertinencia pueden variar de acuerdo con cada con-

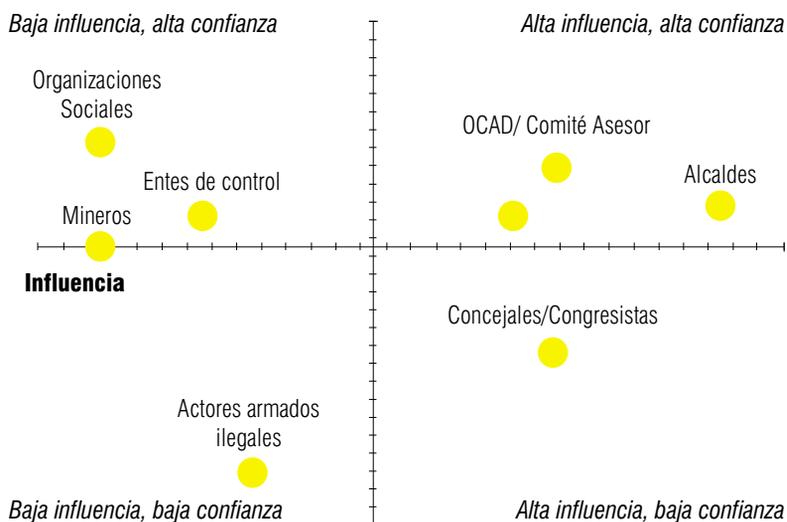
texto, pero partiendo de algunos principios claros en una apuesta de gobernanza participativa, en donde el diálogo social representativo debe ser la prioridad. Así pues, debe incluirse la pluralidad de actores que participen de la situación. En este sentido, debe buscarse la inclusión de actores con competencia y capacidad de incidir en la situación, como también de aquellos afectados, que a su vez deben tener garantizado su derecho a la participación. 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 como las evidenciadas en los 17 municipios objeto de estudio (ver capítulo tres), donde la construcción de Estado es aún un reto. El Pacto de Gobernanza sostenible y transparente requiere que todos los actores concernidos reconozcan el problema. Ninguno está completamente limpio, la participación debe darse en doble vía. La corrupción es un problema socioecológico que involucra a actores públicos y privados, y cuyas consecuencias afectan a todos los miembros de una sociedad (ver capítulo tres). El Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia debe iniciar por reconocer el grado de influencia 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.

Ahora bien, 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 1 fue construida al relacionar ambas variables como resultado de las puntuaciones que les dieron los actores relevantes entrevistados a profundidad. 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 Referencial entre los demás actores. Deberían asumir la responsabilidad inicial de promover innovaciones sociales contenidas en el 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).

Una vez reconocidos los actores que harán parte del Pacto, se debe proceder a la socialización de los puntos clave que

conformarán el acuerdo, sus principios y 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 donde funcionará. La inscripción del Pacto en la agenda supone un aumento en los potenciales apoyos y participación en las iniciativas que acompañen el ejercicio.

### Ilustración 1. Mapa de actores en zonas auríferas



#### Agenda pública

La formación de la agenda es el proceso social y político mediante al cual una situación social se convierte en problema público y por tanto, en una realidad que debe ser abordada por el gobierno y sus políticas públicas. Las sociedades "toman conciencia" generalmente de los síntomas de un problema social. El problema social es una construcción social y política. Su definición está sujeta a las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso (Subirats J. a., 2008) y (Eslava, 2011).

2. Declaración de voluntad: una vez terminada la etapa de reconocimiento de actores, todos los que en efecto quieran suscribir el Pacto de Gobernanza Minera y Transparencia deben realizar una declaración pública (conjunta o individual) de su voluntad de hacerlo con un fuerte contenido simbólico que evoque el poder de la sanción social al incumplimiento. Este documento debe acompañarse de la admisión de los principios y compromisos del Pacto. A manera de guía de algunos puntos de partida que pueden tomarse en consideración cuando, de acuerdo con el contexto de cada localidad, se analicen los principios que registrarán este acuerdo, se muestran a continuación algunos parámetros de iniciativas de transparencia en contextos extractivos:

#### **Principios (EITI, 2003)**

1. Compartimos la convicción de que el prudente uso de los recursos públicos provenientes de la explotación de recursos naturales debe 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, pueden 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.

### **Principios (EITI, 2003)**

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. Como le apuesta a 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 participan 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 de 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 (ver capítulos 3 y 4). 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 puesto que es 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**

- **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?

### Elementos de una evaluación a la información pública local

- **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?

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

4. Estableciendo prioridades y planes de trabajo: luego de conformar el Comité de Gobernanza Minera y Transparencia, el siguiente paso en la ejecución del Pacto supone la puesta en funcionamiento del 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 que tienen de acceder al conocimiento político y al conocimiento técnico. De igual forma, se encuentra determinada la disposición a participar en cualquier caso, al interés que el tema despierte en un momento y lugar específicos.

Este primer ejercicio también puede 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. De igual forma a como se ha dicho anteriormente (capítulos uno, tres y cuatro), la confianza supone un insumo clave para la generación de acción colectiva que coordine 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.

#### **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 idea es crear 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.

El siguiente paso es la construcción de un Diagnóstico local de transparencia. Este diagnóstico permite traducir los conceptos de *accountability* societal, gobernanza y participación (ver capítulos cinco, seis y siete) 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. Fortalecer espacios existentes.
6. Ejercicio efectivo de control social (informado, formado y sostenible).

### **Ilustración 2. Prioridades regionales según entrevistas**

<p>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 pueden 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 (1) la 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.</p>	Ilegalidad/Informalidad
	Afectaciones al medio ambiente
	Criminalidad
	Concentración del poder local
	Informalidad
	Corrupción en regalías

A continuación, 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 receptibilidad 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 agendas 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 busquen la comprensión social del fenómeno, informar a la ciudadanía y promover el interés y conocimiento público sobre el tema.

### **Recomendaciones en el marco del Pacto de Gobernanza Minera y de Transparencia**

(Ver capítulo uno)

**Construir instituciones locales ingeniosas.** Las personas están dispuestas a invertir tiempo y energía en el diseño y adaptación de reglas que les permitan obtener resultados colectivos. Cuando los habitantes de un territorio tienen sentido de pertenencia y de dependencia del recurso local, muchos de ellos le imprimen su mejor esfuerzo al diseño e implementación de instituciones locales ingeniosas garantizando su sostenibilidad en el tiempo (Ostrom, 2000).

**Redundancia en la creación de normas.** Así como los gobiernos deciden invertir cuantiosos recursos en la difusión repetitiva de ejecutorias, el proceso de diseño institucional también debe incursionar en la práctica de la reiteración. Es decir, además de la regla escrita en Acuerdos, Ordenanzas, Decretos o Leyes, también son importantes los acuerdos tácitos y simbólicos que, de la mano del despliegue mediático, refuerzan la idea central de la regla.

**Tener en cuenta los comportamientos pro sociales.** Es conveniente reconocer y promover los comportamientos cotidianos que construyen comunidad: la confianza en el otro y la disposición a emprender acciones comunes constituyen el par necesario para dar forma a la noción de un nosotros.

**Reconocer la realidad sin ingenuidad.** Todo esfuerzo social en una zona minera tiene que considerar la situación de hondas raíces históricas según la cual, siguiendo a Daniel Pécaut (2013), los actores del conflicto armado colombiano se han ensañado contra la participación social y política por medio del homicidio selectivo, la amenaza de muerte violenta y el monopolio de actividades económicas como forma de dominación, todo lo cual configura la prohibición explícita de la organización social, toda vez que en donde predomina el accionar de los grupos armados ilegales, la identidad colectiva de las movilizaciones se soporta sobre principios de coacción y miedo que se evidencian en la disyuntiva entre dos estrategias de supervivencia: adhesión a los esquemas de protección violenta ofrecidos por las organizaciones armadas o adopción de alternativas de salida, cuya trayectoria comienza con iniciativas de activismo social autónomo unido al coraje para defender su tierra, pero finaliza con la fuga y el destierro.

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. Esta identificación de actores 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.* La construcción de un plan de trabajo debe partir de la cualificación de los delegados. Esto, para garantizar que quienes participen, 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.

## Bibliografía

- Cunill Grau, N. (2007). *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual*. Bogotá: Ponencia presentada en el I Seminario Internacional de Rendición de Cuentas y Control. de Speville, B. (2011). *Superando la corrupción*. Bogotá: Planeta.
- EITI. (2003). *The EITI Principles*. Retrieved 2013 йил 18-Diciembre from Extractive Industries Transparency Initiative: <http://eiti.org/eiti/principles>
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N. & Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23 (1), 3-15.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es Gobernanza ¿cuál es la pregunta? *Ekonómiaz*, 16-35.
- Subirats, J. a. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Transparencia por Colombia. (2009). *Guías para una Gestión Municipal Transparente: Guía para la contratación municipal*. Bogotá: Corporación Transparencia por Colombia.
- Transparencia por Colombia. (2009). *Informe anual*. Bogotá: aZoma Criterio.
- Transparency International. (2013). *Acces to information*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2013, de Transparency International: <http://www.transparency.org/topic/detail/accesstoinformation>
- Universitat Autònoma de Barcelona. (2013). *Evaluaciones*. Recuperado el 10 de 2013, de sitio web de Mapa Infoparticipa: <http://mapainfopublica.com/es>
- Velásquez, F. E., González, E., & Rodríguez, C. R. (2008). Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado. *Controversia*, 172-225.



## **AUTORES**

### **Adolfo Eslava**

Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado, Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Evaluación Social de Proyectos de la Universidad de los Andes y Economista de la Universidad de Antioquia. Es autor del libro “El juego de las políticas públicas” (EAFIT, 2011), y coautor de “Valores, representaciones y capital social en Antioquia” (EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia, 2013) Ha publicado también varios artículos y capítulos de libro en asuntos relacionados con análisis institucionalista, economía experimental y políticas públicas. Es Profesor Asociado del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

## Alejandra Ríos

Magíster en Filosofía de la Universidad de Antioquia. Actualmente se desempeña como Profesora Auxiliar del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT, como investigadora del grupo de investigación Estudios sobre Política y Lenguaje de la misma institución, y como directora del Observatorio parlamentario Antioquia Visible adscrito al Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Actualmente dirige la investigación “Democracia y rendición de cuentas: una perspectiva conceptual”, financiada por la Universidad EAFIT. Sus últimas publicaciones son: “Ángel Cappelletti y el pensamiento anarquista en América Latina”, en la Revista de Hispanismo Filosófico N° 16 (2011) Madrid, España; “Justicia básica procedimental: herramienta de transición hacia sociedades mínimamente decentes”, en la Revista Co-herencia Vol. 7, N° 13 (Julio - Diciembre 2010), Medellín, Colombia.

## Ana Carolina González

PhD en Ciencia Política, Magister en Política Comparada y Máster en Desarrollo del Instituto de Estudios Políticos de París (SciencesPo), con experiencia en proyectos de desarrollo e investigación sobre transparencia y rendición de cuentas, gobernanza, políticas públicas y estrategias empresariales del sector minero-energético. Dentro de los temas de sus publicaciones se destacan la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (Palgrave Macmillan, 2013) y la gobernanza del sector minero-energético (Editorial Universidad Externado, 2013). Ha sido *PhD visiting scholar* de Columbia University (Nueva York) y de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima), y ha trabajado como consultora del PNUD, Transparencia Internacional Colombia,

Corporación OCASA, U4 *Anti-Corruption Resource Centre*, *Revenue Watch Institute* y el Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente se desempeña como Docente-investigadora de la Universidad Externado de Colombia.

## **Andrés Preciado**

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Con experiencia en el sector público en la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín. Ha publicado artículos en revistas especializadas en Ciencia Política en torno a temas de estado de la disciplina. Ha participado en los libros *La Ciencia Política en Colombia: ¿Una disciplina en institucionalización?* (ACCPOL, 2013) y en *La investigación de políticas públicas: Contribuciones desde la academia* (Universidad Nacional, 2010). Es coautor del artículo *Sistema de información de riesgos a la institucionalidad estatal: aproximaciones al caso colombiano*, RELASEDOR – FLACSO: Quito, en prensa. Actualmente trabaja como asistente del Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad EAFIT y es consultor e investigador del Centro de Análisis Político de la misma Universidad.

## **Jorge Giraldo Ramírez**

Doctor en Filosofía por la Universidad de Antioquia. Ha sido consultor de la OIT y el PNUD. Fue Director de la Escuela Nacional Sindical y coordinador del Observatorio social de Comfama. En el sector público fue asesor del Ministro de Trabajo y asesor del programa “Alianza de Antioquia por la Equidad”. Entre sus libros más recientes se encuentran: como editor, *Carl Schmitt: política, derecho y grandes espacios* (2007), *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico* (2011), *Economía Criminal y poder*

político (2013); como autor, Guerra Civil posmoderna (2009); como coautor, Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia (2012), Valores, Representaciones y Capital Social en Antioquia (2013). Actualmente es decano y profesor de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad EAFIT.

## **Juan Pablo Trujillo**

Estudiante de sexto semestre de Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT. Actualmente es miembro del semillero de investigación “Legislación y política”, perteneciente al Grupo de investigación “Estudios sobre política y lenguaje” y del Observatorio parlamentario Antioquia Visible, adscrito al Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Participa en el proyecto de investigación financiado por la misma universidad titulado “Democracia y rendición de cuentas: una perspectiva conceptual”, y en el pequeño proyecto de investigación: “Éxito legislativo y disciplina partidista. Una comparación entre las bancadas de Antioquia, Valle y Caribe durante los cuatrienios 2006 – 2010 y 2010 – 2014”. Su última publicación, “La sociedad de masas y el anti-individuo. Un ambiente propicio para el establecimiento del totalitarismo”, se encuentra en prensa para Cuadernos de Ciencias Políticas No. 6. Medellín: Universidad EAFIT.

## **Laura Correa**

Abogada de la Universidad Pontificia Bolivariana. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad de Antioquia, y Magister en Derecho Internacional Público de la Universidad de Leiden, Holanda (Becaria *Wim Deetman Studiefunds*). Tiene ex-

perencia en el sector público en derechos humanos y seguridad ciudadana. Se ha desempeñado como docente en hermenéutica jurídica en la Universidad Pontificia Bolivariana y en teoría de las relaciones internacionales en la Universidad EAFIT donde también ha participado en proyectos de investigación y consultoría con el Centro de Análisis Político de la Escuela de Ciencias y Humanidades.

## **Oswaldo Zapata**

Economista por la Universidad de Antioquia. MSc. en Economía (candidato) por la Universidad EAFIT. En la Universidad EAFIT ha participado como consultor e investigador en diversos proyectos interdisciplinarios que cubren, entre otras, áreas de desarrollo económico regional y política pública, economía agrícola y economía del crimen. En la Universidad de Antioquia se ha desempeñado como docente de desarrollo económico, doctrinas económicas y economía política. Actualmente se desempeña como Director Técnico del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín.

## **Santiago Silva**

Politólogo de la Universidad EAFIT y Especialista en Estudios Políticos de la misma universidad. Se ha desempeñado como investigador en el Centro de Análisis Político del Departamento de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT en proyectos y consultorías de seguimiento y evaluación a políticas públicas, estudio de la corrupción en zonas mineras, economía experimental y evaluaciones de capital social. Es docente de cátedra en la Universidad EAFIT en las materias de Colombia en

el ámbito internacional y análisis y diseño de políticas públicas. Es columnista del periódico El Colombiano.

## **Yulieth Hillón**

Abogada, Universidad Javeriana, Colombia; Magister en Sociología Jurídica, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España; Doctora en Derecho (línea: sociología jurídica e instituciones políticas), Universidad de Zaragoza, España. Como resultado de sus investigaciones en áreas relacionadas con temas de acción social y transformación social, es autora del libro “El caracol en su laberinto: migración y transformación social. El caso de los colombianos en Aragón (España)” (2011), y de artículos como “Peregrinos en la niebla: migrantes en situación irregular en pueblos del País Vasco” (2007) o “La consulta previa en la solución de conflictos socio-ambientales” (2014 – en proceso de publicación). En la actualidad es profesora de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT.



**Oro como fortuna**  
Instituciones, capital social  
y gobernanza de la minería aurífera colombiana

---

Se terminó de imprimir en el taller de Pregón S.A.S.,  
durante el mes de marzo de 2014,  
para Colciencias y Centro de Análisis Político - Universidad EAFIT.  
Medellín, Colombia.







