



Sembrar cultura, recoger legalidad.

Comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva

Adolfo Eslava Gómez
Santiago Silva Jaramillo
Sergio Andrés Valencia Vélez
Estefanía García-Luna
Ana María Peralta Vélez
Andrea Echavarría Areiza
Yeison Darío Londoño Quiceno

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

Vigilada Mineducación

Sembrar cultura, recoger legalidad.

*Comportamiento, vida
cotidiana y acción colectiva*

Adolfo Eslava Gómez
Santiago Silva Jaramillo
Sergio Andrés Valencia Vélez
Estefanía García-Luna
Ana María Peralta Vélez
Andrea Echavarría Areiza
Yeison Darío Londoño Quiceno

**Universidad EAFIT
2021**

Sembrar cultura, recoger legalidad.
Comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva

Área de estudios del comportamiento
Escuela de Humanidades
Universidad EAFIT.
2021

Primera edición

Imagen portada:
Jorge Iván Atehortúa Posada
Fotógrafo y arquitecto
Instagram: @atehortua.

ISBN: 978-958-5145-08-5

Diagramación e impresión:
Pregón S.A.S.
Medellín Colombia

Índice

Prólogo	11
1. Fundamentos teóricos	15
1.1. Mecanismos comportamentales y cultura de la legalidad	15
1.2. Acciones deliberadas y culturalmente consideradas	36
1.3. Superar el <i>crowding out</i> : decisiones públicas que centran la mirada en la comunidad	66
1.4. Oportunidades de desarrollo en el sector minero desde las instituciones políticas y económicas	84
1.5. Idea tándem de informalidad	118
1.6. Del contexto a la decisión: la importancia del entorno local minero	128
2. Desarrollo metodológico	153
Introducción	153
2.1. Experimento deliberativo	155
2.1.1. Juegos económicos	155
2.1.2. Encuesta posjuego	165
2.1.3. Protocolo deliberativo	176
2.2. Entrevistas semiestructuradas	184
2.2.1. Bloque de priorización	185
2.2.2. Bloque comportamental	186
2.2.3. Bloque de acción colectiva, deliberación y crowding out	188
2.2.4. Bloque instituciones económicas inclusivas y extractivas	188
2.2.6. Bloque valoraciones y percepciones sobre la cultura de la legalidad	189
2.2.7. Bloque mapa de actores	189
Referencias	191

3. Evidencia empírica.....	193
Parte 1. Entrevistas.....	193
Introducción.....	193
3.1. Hallazgos por bloque temático. Resultados de las entrevistas ..	197
3.1.1. Categorías abordadas.....	197
3.1.2. Bloque. Priorización temática.....	198
3.1.3. Bloque. Acción colectiva, deliberación y crowding out	201
3.1.4. Bloque. Instituciones económicas inclusivas y extractivas ..	210
3.1.5. Bloque. Formalización minera.....	214
3.1.6. Bloque. Valoraciones y percepciones sobre la cultura de la legalidad	220
3.1.7. Bloque. Mapa de actores	224
Referencias.....	230
Parte 2. Experimentos deliberativos	233
Introducción.....	233
3.2. Resultados. Juegos económicos	236
3.2.1. Juego de la honestidad.....	237
3.2.2. Mecanismo de contribución voluntaria.....	239
3.3. Resultados. Encuesta posjuego	242
3.3.1. Características sociodemográficas	242
3.3.2. Confianza.....	245
3.3.3. Victimización.....	249
3.3.4. Participación	251
3.3.5. Aversión al riesgo.....	253
3.3.6. Cumplimiento de la norma.....	255
3.3.7. Valoraciones sobre el municipio.....	256
3.3.8. Motivación de los resultados	257
3.4. Resultados. Protocolo deliberativo	258
3.4.1. Inmersión.....	260
3.4.2. Reconocimiento comportamental.....	265
3.4.3. Conocimiento compartido	267
3.4.4. Compromiso colectivo	272
Referencias.....	275

4. Recomendaciones.....	277
Introducción.....	277
4.1. Confianza como atributo aurífero.....	278
4.2. Instancias de participación como alternativa a la cultura de la ilegalidad.....	281
4.3. Tender puentes: formalización y ancestralidad como bastiones de legalidad.....	284
4.4. ¡Sí hay con qué! La legalidad es parte de la cultura.....	287
4.5. Confianza, influencia y ¿voluntad?.....	289
Referencias.....	291
Anexos	293

Lista de tablas

1. Fundamentos teóricos	15
1.1. Mecanismos comportamentales y cultura de la legalidad ..	15
Tabla 1. Tipos de mecanismos	18
Tabla 2. Tipos de los componentes del COM-B.....	27
Tabla 3. Funciones de intervención	29
Tabla 4. Categorías de política	30
Tabla 5. Relación entre funciones de intervención y categorías de política.....	31
1.2. Acciones deliberadas y culturalmente consideradas	36
Tabla 1. Tipos de comportamientos.....	54
1.3. Superar el <i>crowding out</i>: decisiones públicas que centran la mirada en la comunidad.....	66
1.4. Oportunidades de desarrollo en el sector minero desde las instituciones políticas y económicas	84
Tabla 1. Definiciones instituciones políticas y económicas.....	100
1.5. Idea tándem de informalidad	118
1.6. Del contexto a la decisión: la importancia del entorno local minero	128
Tabla 1. Producción de oro por municipio en Antioquia (%)	132
Tabla 2. Valor agregado municipal por actividad económica (%)...	133
Tabla 3. Población municipal.....	134
Tabla 4. Proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (%).....	136
Tabla 5. Aseguramiento	139
Tabla 6. Tasa de mortalidad.....	139
Tabla 7. IGA alcaldías municipales	142
Tabla 8. Finanzas públicas	143
Tabla 9. Indicador de Desempeño Fiscal.....	144
Tabla 10. Medición de desempeño municipal	145
Tabla 11. Indicadores de seguridad	146

2. Desarrollo metodológico	153
2.1. Experimento deliberativo	155
Tabla 1. Inventario de comportamientos asociado a una cultura de la ilegalidad.....	180
3. Evidencia empírica.....	193
Parte 1. Entrevistas.....	193
Tabla 1. Resultados priorización temática y recomendaciones	206
Tabla 2. Principales obstáculos para la formalización minera.....	216
Tabla 3. Principales incentivos para la formalización minera	218
Parte 2. Experimentos deliberativos	233
Tabla 1. Resultado acción colectiva.....	240
Tabla 2. Disposición a la acción colectiva comparada	241
Tabla 3. Características sociodemográficas de los participantes.....	243
Tabla 4. Victimización	249
Tabla 5. Razones de la participación	253
Tabla 6. Aversión al riesgo.....	254

Lista de ilustraciones

1. Fundamentos teóricos	15
1.1. Mecanismos comportamentales	
y cultura de la legalidad	15
Ilustración 1. Pasos del proceso de diseño de intervenciones	
usando la BCW	26
1.2. Acciones deliberadas y culturalmente consideradas	36
1.3. Superar el <i>crowding out</i>: decisiones públicas que	
centran la mirada en la comunidad.....	66
Ilustración 1. Superar dicotomías.....	69
Ilustración 2. Diferenciar informalidad	
de ilegalidad y alegalidad	71
Ilustración 3. Propiciar el <i>crowding in</i> en contextos mineros	79
1.4. Oportunidades de desarrollo en el sector minero	
desde las instituciones políticas y económicas	84
1.5. Idea tándem de informalidad	118
1.6. Del contexto a la decisión: la importancia del	
entorno local minero	128
Ilustración 1. Ubicación de Segovia y Remedios	131
Ilustración 2. Grupos de edad.....	135
Ilustración 3. Medida de pobreza multidimensional	138
2. Desarrollo metodológico	153
2.1. Experimento deliberativo	155
Ilustración 1. Juego de la honestidad.....	158
Ilustración 2. Mecanismo de contribución voluntaria	159
Ilustración 3. Protocolo deliberativo	178
Ilustración 4. Inmersión.....	179
Ilustración 5. Conocimiento compartido	183
Ilustración 6. Compromiso colectivo	184

3. Evidencia empírica.....	193
Parte 1. Entrevistas.....	193
Ilustración 1. Entrevistas realizadas por municipio	198
Ilustración 2. Priorización temática.....	199
Ilustración 3. Influencia.....	226
Ilustración 4. Confianza	227
Parte 2. Experimentos deliberativos	233
Ilustración 1. Frecuencia de valores reportados en el juego del dado	237
Ilustración 2. Distribuciones de probabilidad en el juego del dado	238
Ilustración 3. Confianza institucional.....	246
Ilustración 4. Confianza en instituciones por municipio.....	247
Ilustración 5. Confianza interpersonal.....	248
Ilustración 6. Confianza en grupos	248
Ilustración 7. Victimización (Sí/No)	250
Ilustración 8. Relación entre victimización y confianza institucional.....	251
Ilustración 9. Grupos de participación	252
Ilustración 10. Porcentaje de hombres y mujeres que se arriesgan...	254
Ilustración 11. Motivaciones personales para cumplir las normas...	255
Ilustración 12. Motivaciones de los otros para cumplir las normas.....	256
Ilustración 13. Percepción del municipio	256
Ilustración 14. Orgullo respecto del municipio	257
Ilustración 15. Motivaciones en los juegos.....	258
Ilustración 16. Protocolo deliberativo	260
Ilustración 17. Características positivas Segovia	262
Ilustración 18. Características positivas Remedios	263
Ilustración 19. Aspectos por mejorar Segovia y Remedios	264
Ilustración 20. Priorización temática.....	266

Prólogo

Adolfo Eslava

Profesor Titular y Decano

de la Escuela de Humanidades, Universidad EAFIT

La cuestión minera es controversial por definición, la minería aurífera antioqueña en particular aloja variados intereses y disímiles realidades, por estas razones, se trata de un fenómeno que requiere más y mejores criterios de comprensión. Justamente en esa dirección se ha encaminado la apuesta del Centro de Análisis Político de nuestra Escuela de Humanidades por el estudio de la economía política de la periferia y, **más recientemente**, en conexión con los estudios del comportamiento con el fin de entender la gobernanza de nuestros territorios mineros.

A menudo, la primera imagen que arroja la opinión pública alrededor de la minería aurífera es negativa: violencia, degradación ambiental, instituciones extractivas y un largo etcétera. No obstante, la vida cotidiana del quehacer minero también permite identificar las posibilidades de una actividad

económica con apego a la ley y con impacto social. Es un camino cuesta arriba que enfrenta los obstáculos propios del accionar ilegal y criminal. Para avanzar, se requiere la construcción de mejores arreglos institucionales con la participación activa de comunidades, tercer sector, empresas y gobiernos. El título de este libro pretende dar un encuadre a esos procesos incluyentes de decisiones colectivas bajo la premisa de reconocer el sistema socioecológico que nos acoge y para ello se propone un horizonte esperanzador de siembra cultural para cosechar frutos cívicos.

La hipótesis que orienta este trabajo investigativo es que la gestión del territorio minero requiere una mirada complementaria entre el conocimiento técnico del negocio, el poder político de la instancia gubernamental y la vivencia comunitaria de los lugareños. Ahora bien, la puesta en práctica de este tridente requiere la construcción de diálogos sobre asuntos públicos y recursos privados, formalidad e informalidad, entre los actores locales y extralocales. El escenario propuesto consiste en la gobernanza comunitaria para generar arreglos institucionales inclusivos.

En consonancia con lo anterior, este libro cuenta con cuatro secciones. La primera, recoge los fundamentos teóricos que soportan la investigación alrededor de categorías de análisis como el comportamiento, la acción colectiva, la deliberación, las instituciones y la formalización minera. Todo esto con el ánimo de presentar bases conceptuales que permitan promover una cultura de la legalidad desde la comprensión de las capacidades, las motivaciones y las oportunidades que llevan a las personas a tomar decisiones públicas en clave de cambio

social. La segunda sección sintetiza el desarrollo metodológico que, a través de la combinación de instrumentos cuantitativos y cualitativos, permite comprender mejor la vida cotidiana de los remedianos y segovianos en términos comportamentales. Luego, en la tercera sección, se presentan los resultados del trabajo de campo adelantado en la investigación, en particular, del proceso de aplicación de entrevistas semiestructuradas y experimentos deliberativos a los actores relevantes de los municipios que nos convocan. Finalmente, en la cuarta sección, se detallan algunas recomendaciones formuladas a partir del proceso de indagación con fuentes primarias.

Las líneas futuras de indagación se alojan en asuntos clásicos de la economía política, para superar el desencuentro entre los procesos de producción de riqueza y sus mecanismos de redistribución, a saber, qué distribuir, cómo y a quién. El empleo como mecanismo dispersor de riqueza, formación y capacitación técnica, así como mejores procesos de decisiones públicas son elementos clave de un escenario colegiado de pensamiento, discusión y acción.

En resumen, se propone un modelo de gobernanza comunitaria para ponderar la presencia de actores representativos de la política, la técnica y la vida en común. Los factores de ponderación pretenden poner sobre el escenario de las decisiones colectivas las realidades de la proximidad, la efectividad de la informalidad y la prosocialidad en medio de las adversidades.

1. Fundamentos teóricos

1.1. Mecanismos comportamentales y cultura de la legalidad

Por: Santiago Silva Jaramillo

Introducción

Los comportamientos de las personas son complejos y aunque esta parezca una afirmación obvia, su reconocimiento tiene profundas implicaciones para su estudio y las posibilidades de su intervención. Así, al superar explicaciones simplistas de la manera como las personas toman decisiones y actúan, y acercarse a una comprensión más humana del comportamiento ha sido la propuesta general que la economía del comportamiento ha planteado desde los trabajos de investigadores como Daniel Kahneman (2011), Richard Thaler y Cass Sunstein (2017) u organizaciones como el *Behavioral Insight Team* o el Banco Mundial con su informe de Desarrollo Mundial “Mente, sociedad y conducta” (2015).

Las contribuciones de las ciencias del comportamiento han superado las aproximaciones tradicionales que buscan

modificar las decisiones y acciones de las personas (esto es, la coerción y el incentivo material) y que iban en concordancia con el modelo comportamental de la economía neoclásica y la teoría de la elección racional. En efecto, “la psicología cognitiva ha visto una revolución en las últimas décadas y esas nuevas perspectivas han sido tomadas por la ciencia política, la sociología y en particular la economía” (John, Smith y Stoker, 2009, p. 362).

Así, motivaciones, razones e intereses se pueden entender como elementos esenciales que explican las decisiones y acciones de las personas (Eslava, 2019). Comprender los comportamientos supone importantes retos conceptuales y prácticos. A su vez, adelantar procesos de cambio social que impacten esos comportamientos implica dificultades metodológicas sustanciales. En este sentido, este capítulo propone algunas claridades conceptuales y, en particular, articula el entendimiento de los comportamientos desde los mecanismos (Elster, 2005), haciendo énfasis en las implicaciones de sus ideas para el estudio de la cultura de la legalidad, para darle cabida, después, a la *Rueda del cambio comportamental* como alternativa metodológica de intervención. Finalmente, se presentan algunas consideraciones finales.

1.1.1. Mecanismos comportamentales

Los mecanismos se pueden entender como el punto medio entre las leyes y las descripciones. En ese sentido, se puede decir que “son modelos causales ampliamente utilizados, fácilmente identificables, que por lo general aparecen en condiciones desconocidas y con consecuencias indeterminadas, y que nos

permiten explicar, mas no predecir” (Elster, 2005, p. 239). Las explicaciones a través de mecanismos buscan compensar errores cometidos en ocasiones al aplicar leyes a respuestas conductuales de las personas. El objetivo de la explicación conductual por medio de mecanismos es dar una “respuesta inteligible a la pregunta: ¿por qué ese individuo hizo aquello?” (Elster, 2005, p. 247). Sin embargo, Elster reconoce que, aunque “explicar mediante mecanismos es mucho mejor”, es más difícil (2005, p. 247).

Al respecto, se pueden identificar dos tipos generales de mecanismos:

Los *mecanismos tipo A* implican una indeterminación en cuál de sus cadenas causales será accionada. El miedo como comportamiento animal puede ser un buen ejemplo, en tanto puede ser desencadenado por un estímulo ambiental llevando a que el animal huya, pelee o se paralice. La respuesta al mecanismo estará determinada por el *contexto general* (Elster, 2005).

Los *mecanismos tipo B* señalan casos en donde dos cadenas causales afectan una variable dependiente, pero actúan en direcciones opuestas, de tal forma que es identificado el efecto neto. Estos mecanismos pueden diferenciarse en dos subtipos. Pueden ser B1, en donde los dos mecanismos son accionados por causas comunes o B2, en los cuales un mecanismo es accionado por otro (Elster, 2005). Sin embargo, “para cada uno de estos mecanismos es posible especificar las condiciones bajo las cuales probablemente se accionará. Sin embargo, sería muy difícil encontrar en la vida real el conjunto de condiciones suficientes con que se activan en circunstancias experimentales” (Elster, 2005, p. 246).

Tabla 1. Tipos de mecanismos

Tipos de mecanismos	Tipo A	Tipo B	
		B1	B2
Descripción	Indeterminación de la cadena causal que lo activa.	Los dos mecanismos son accionados por causas comunes.	Un mecanismo es accionado por otro.

Fuente: elaboración propia con base en Elster (2005).

De esta forma, las leyes generales y los mecanismos son autónomos respecto de sus ambiciones explicativas. En las leyes, las causas llevan directamente a los efectos. En los mecanismos, algunas causas pueden llevar a ciertos efectos. Así, “el mecanismo provee una explicación porque es más general que el propio fenómeno que abarca” (Elster, 2005, p. 243). No obstante, cabe advertir que dicho mecanismo puede estar delimitado por las características del contexto y de los individuos involucrados. Por esta razón, “deberíamos ser capaces de apuntar las características de un individuo que nos permitirán predecir la emergencia de un mecanismo en especial” (Elster, 2005, p. 263). En esta tarea, podríamos usar nuestro conocimiento sobre la conducta pasada del individuo para predecir qué mecanismos se activarán en una nueva situación similar. Según Elster, entender mejor las circunstancias en las que emerge un mecanismo, sus causas y efectos, y las diferencias individuales y grupales, es fundamental “para los fines de la política pública, y la identificación de los subgrupos es crucial” (2005, p. 268).

En general, los mecanismos se pueden plantear en función de: “si A, entonces a veces a, b o c”. De esta forma, si se fuera a analizar usando mecanismos en una situación de disonancia cognitiva, es probable que se pudieran identificar dos

potencialmente en función: las preferencias adaptativas o las ilusiones. En efecto, “por lo general los mecanismos aparecen en pares” (Elster, 2005, p. 244). En este sentido, Elster señala que la situación del sujeto sería que “quiere que ocurra A, pero A no ocurre”. Así, es posible que tenga alguna de las siguientes respuestas comportamentales: (1) intentar que A ocurra; (2) aceptar que A no ocurra; (3) pensar que A ocurre, así no lo haga; (4) mitigar el deseo de que A ocurra; y (5) cambiar el deseo de que A ocurra. El (3) es un resultado del mecanismo de ilusión y el (5), del mecanismo de preferencia adaptativa. Lo importante de este ejemplo de análisis por mecanismos es que, aunque los estímulos son similares, las consecuencias de cada mecanismo son muy diferentes para el comportamiento.

En este sentido, Elster señala que las acciones de las personas son causadas por la combinación de deseos y oportunidades, pero que, a la hora de explicar los comportamientos, la cuestión no se limita a conocer esas primeras causas. Elster insiste en la importancia de “ir más allá e investigar las causas de las causas” (2005, p. 254), pues en algunos casos los deseos son producidos por oportunidades y, en otros, deseos y oportunidades tienen una causa común en la variable que los antecede.

Esta interacción entre mecanismos supone su principal dificultad analítica, pero, también, su valor explicativo de los fenómenos conductuales. Dicha interacción hace parte de la trama social y es vital en las decisiones y en las acciones que las personas toman y emprenden todos los días. A propósito de las relaciones entre los mecanismos, señala Elster que son aquello de lo que “están hechas las novelas y la vida cotidiana: ¿qué no es tiempo ya de que la ciencia social lo considere?” (2005, p. 257).

El entendimiento de los comportamientos a partir de la teoría de mecanismos que plantea Elster hace pertinente aproximarse al tema del incumplimiento de normas desde una perspectiva conductual. En este sentido, García Villegas (2009) delimita el concepto de incumplimiento al estudiar las raíces de dicho comportamiento y, entre otras cosas, afirma que la cultura del incumplimiento tiene su razón de ser en la ausencia de sanciones, lo cual constituye una de las causas que estimula fenómenos de ilegalidad. A su vez, el autor, siguiendo a Thoumi (2002; 2008), declara que la falta de sanciones no es solo producto de la debilidad estatal, sino que también es responsabilidad social, toda vez que la sociedad colombiana es muy tolerante con la ilegalidad y, por tanto, con los infractores. Adicionalmente, cabe señalar que la ausencia de capital social y el individualismo juegan un papel preponderante en el análisis propuesto por García Villegas (2009).

Con base en lo anterior, al trasladar el argumento hacia el ámbito minero, Eslava trae a colación el testimonio de un minero de Segovia, quien declara que “los mineros son individualistas y apáticos con lo político [puesto que] para nosotros la minería es el único medio de sustento, no el Estado, no la política” (2014, p. 452). Según el autor, la apatía y los comportamientos que de esta se derivan, se pueden explicar en función de la incapacidad estatal por satisfacer ciertas necesidades y demandas de los mineros, aspectos que van desde la ausencia de una política que otorgue un tratamiento diferencial a su ejercicio, hasta fenómenos de corrupción de toda índole, los cuales afectan el desarrollo de los territorios.

En general, las acciones institucionales que se han tomado para remediar estos comportamientos vienen desde el ámbito legal, pues se asume que, al aumentar las sanciones, las personas

dejarán de reproducirlos. Bajo este entendido, se asume que, en ausencia de vigilancia o control, una acción fuera de la norma siempre se cometería, dados los beneficios individuales que podría traer. Sin embargo, considerar solo este factor implica limitar otras motivaciones que explican el comportamiento individual como, por ejemplo, las recompensas internas de las personas que las llevan a mantener un concepto positivo de sí mismas o las recompensas sociales que están enmarcadas en la percepción que los demás tendrán al respecto (Eslava y García-Luna, 2020).

La experiencia en entornos donde la actividad extractiva es protagonista reafirma estas perspectivas. Valga señalar el caso de los experimentos económicos elaborados en territorios mineros en los que, ante todos los incentivos para cometer actos deshonestos y en ausencia de sanciones, existen personas que toman decisiones honestas (Eslava, 2014; Eslava y García-Luna, 2020).

De otro lado, García Villegas indica que no es posible hablar de cultura de la legalidad y de cumplimiento de normas en Colombia, sin hacer referencia al modelo planteado por Mockus entre la regulación legal, la moral y la cultura. Al respecto, manifiesta que “el incumplimiento de ciertas leyes no es visto como algo socialmente reprochable, incluso puede suceder que existan comportamientos culturalmente aceptables o moralmente tolerables” (García Villegas, 2009, p. 30-31). Esta situación bien puede presentarse en contextos mineros como los estudiados en esta investigación cuando la cultura de la ilegalidad pasa a ser un asunto de percepción. Por ejemplo, piénsese en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), el cual puede incidir en ciertas conductas al desincentivar a los mineros a la certificación y al incluir requisitos de ley imposibles de cumplir por mineros artesanales.

Sumado a lo anterior, cabe resaltar que, en el caso de la minería en Colombia, es difícil establecer fronteras claras ente lo ilegal y lo informal, mucho más debido a que lo último es característico en la explotación tradicional (Giraldo y Muñoz, 2012).

Dados los argumentos anteriores, se reconoce entonces que las preferencias al tomar decisiones no son exógenas; al contrario, son formadas por las interacciones sociales y económicas (Eslava y García-Luna, 2020). Quienes se desenvuelven en territorios mineros no son ajenos a ello. Ya sea que la causa principal del incumplimiento de las normas sea por la falta de rigurosidad en las sanciones, por mecanismos de recompensa interna débiles o por exigencias sociales, se deben entender estas motivaciones para explicar o intentar predecir un comportamiento.

Así, para crear nuevas mentalidades comunes, es necesario: (1) identificar los rasgos de la identidad social; (2) mapear las normas existentes y en funcionamiento; (3) identificar lo que se percibe como legítimo y lo que no y, finalmente, (4) determinar quiénes son los líderes comunitarios. En otras palabras, “pensar sobre cómo pensamos tiene un potencial transformador para las personas” sobre todo como fuente de posibles reflexiones personales que llevan al autocontrol (Güemes y Wences, 2019, p. 20).

El incumplimiento de normas es multicausal, incluyendo los cálculos racionales, las percepciones sociales, la vigencia de otros órdenes normativos informales y la construcción de identidad, lo cual dificulta la búsqueda de alternativas efectivas de intervención y, al tiempo, vuelve más pertinente la reflexión, el estudio y la experimentación constante sobre lo que funciona y lo que no. Las nuevas alternativas representadas

por los *nudges*, en enfoque *think*, las intervenciones tipo *steer* o las propuestas de reflexión identitarias son un complemento pertinente y necesario a las formas tradicionales de promoción de la legalidad (en particular, sus versiones coercitivas y excesivamente dependientes de las explicaciones neoclásicas del comportamiento¹).

Resulta fundamental entonces tener presente la cultura de la legalidad en tanto proyecto y movimiento que reivindique el cumplimiento de normas y de acuerdos formales e informales de convivencia. Así, es importante aproximarse a un enfoque de intervención que se centre en los *mínimos* que permitan mejorar las posibilidades del cumplimiento en entornos sociales complejos o históricamente delimitados por la *cultura del incumplimiento* (Güemes y Wences, 2018).

1.1.2. La Rueda del cambio comportamental como insumo para el estudio de contextos mineros

El *Behavioral Change Wheel* o BCW es una síntesis de 19 marcos de cambios comportamentales que se pueden encontrar en la literatura. Construido por Susan Michie, Lou Atkins y Robert West (2014), tiene el objetivo de homologar apuestas metodológicas y conseguir un marco de diseño de intervenciones que hace uso de conocimientos acumulados por las disciplinas

1 El paradigma neoclásico o *homo aeconomicus* (Persky, 1995) delimitó las explicaciones frente al comportamiento humano en la economía en particular y las ciencias sociales en general, asumiendo a la elección racional y la ordenación de preferencias como los modos mediante los cuales las personas tomaban decisiones. Las limitaciones explicativas han sido señaladas por la psicología, las ciencias sociales y la misma economía conductual a partir de las aproximaciones empíricas experimentales que han puesto a prueba sus postulados (Sunstein y Thaler, 2017).

de cambio conductual. Su centro es el COM-B, acrónimo de capacidad, oportunidad, motivación y comportamiento, por sus nombres en inglés. El modelo reconoce, por un lado, que el comportamiento es un sistema que incluye interacciones entre todos estos componentes y, por el otro, que las intervenciones de cambio de comportamiento pueden apuntar a uno, varios o todos estos componentes para lograr su objetivo.

Desde una aproximación metodológica, la BCW puede ser utilizada para diseñar un marco de intervención que permita aportar insumos de cambio conductual a la agenda de transformación cultural, asociada a las prácticas de la ilegalidad en contextos mineros. En este caso, su uso resulta particularmente relevante para encontrar alternativas de intervención y trabajo coordinado para abordar este problema en los municipios de Segovia y Remedios.

De acuerdo con Michie, Atkins y West, el principal beneficio de usar la BCW es que incentiva a los diseñadores de intervenciones a considerar el rango completo de opciones y escoger aquellas que “son más promisorias a través de una evaluación sistemática de teoría y evidencia” (2014, p. 13). De hecho, la construcción de la BCW se considera como un esfuerzo que busca reducir las intervenciones comportamentales adelantadas sin “haber conducido un análisis juicioso de los objetivos comportamentales apropiados, qué requiere el cambio que ocurra y la mejor manera de lograrlo” (Michie et al., 2014, p. 14).

La BCW consiste en tres capas concéntricas. La capa central identifica las fuentes del comportamiento que podrían ser sensibles a intervenir. Utiliza el modelo COM-B para esto, es decir, capacidad, oportunidad y motivación como variables centrales del comportamiento. La segunda capa incluye nueve funciones

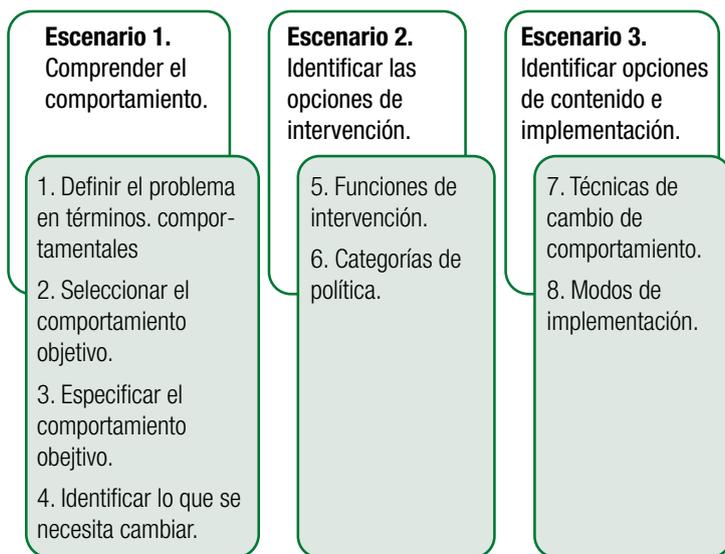
de intervención para escoger, dependiendo del análisis del COM-B particular de cada caso. La última capa –la capa exterior de la rueda– identifica siete tipos de políticas que se pueden usar para adelantar las funciones de intervención. Cabe señalar que, una intervención, enmarcada en una alternativa de política, puede hacer uso a la vez de varias funciones de intervención.

El modelo de análisis conductual COM-B y el marco de diseño de intervenciones BCW se pueden aplicar “en cualquier nivel desde el individual hasta grupos, subpoblaciones y poblaciones” (Michie et al., 2014, p. 20). Asimismo, reconocen la importancia de: recolectar información sobre los personajes involucrados en el problema a resolver, describir sistemática y detalladamente las circunstancias de sus comportamientos y, por último, entender que “todas las intervenciones de cambio comportamental operan dentro de un contexto social” (Michie et al., 2014, p. 22). Finalmente, la BCW señala la importancia de acompañar el diseño de intervenciones con el análisis de factibilidad, practicabilidad, efectividad por costo, aceptabilidad, equidad y efectos secundarios y de seguridad.

El proceso de aplicación de la BCW supone tres escenarios y ocho pasos. El primer escenario busca comprender el comportamiento e incluye los primeros cuatro pasos, los cuales están centrados en definir el problema que se aborda en términos comportamentales y seleccionar el comportamiento objetivo de los posibles comportamientos susceptibles de intervención, especificarlo y, por último, identificar en su dinámica qué debe cambiar (usando el modelo COM-B). El segundo escenario identifica las opciones de intervención e incluye los pasos cinco y seis, donde se detallan las funciones de intervención posibles y las categorías de política a las que estas funciones se

adscriben. Finalmente, el tercer escenario identifica las opciones de contenido e implementación y supone los dos últimos pasos del modelo, donde se decide qué técnicas de cambio de comportamiento se elegirán para la intervención y se detallan los modos en los que se realizarán. También, en este último escenario, se diseña un plan de recolección de resultados y de evaluación de la intervención (ver Ilustración 1). Para una descripción detallada de la aplicación del BCW se puede consultar el Anexo 1.

Ilustración 1. Pasos del proceso de diseño de intervenciones usando la BCW



Fuente: elaboración libre con base en Michie, Atkins y West (2014)

En la aplicación de la BCW resulta fundamental la propuesta del modelo COM-B de análisis conductual. Una de sus ideas principales es que, para que, un cambio de comportamiento ocurra se deben cumplir tres condiciones:

1. Las personas deben tener la capacidad de hacer el comportamiento esperado (en términos de fuerza física, conocimiento, habilidad, etc.).
2. Debe existir la oportunidad para que el comportamiento ocurra en términos del ambiente físico y social (debe ser accesible, asequible, socialmente aceptable y debe haber tiempo suficiente para hacerlo).
3. Debe haber una motivación suficientemente fuerte para realizar el comportamiento.

El modelo COM-B implica, entonces, que transformar la incidencia de “cualquier comportamiento en un individuo, grupo o población involucra cambiar uno o más de uno de los siguientes: capacidad, oportunidad o motivación relacionado con el comportamiento en cuestión o con comportamientos que compiten con este o lo soportan” (Michie et al., 2014, p. 60). Los tres componentes del COM-B se pueden dividir cada uno en dos tipos (ver Tabla 2).

Tabla 2. Tipos de los componentes del COM-B

Componente del COM-B	Tipos de cada componente
Capacidad	Física: habilidad, fuerza y energía para hacer algo.
	Sicológica: conocimiento y habilidad, fuerza y energía necesaria para el proceso mental.
Oportunidad	Física: elementos ambientales como el tiempo, recursos, lugares, señales.
	Social: influencia interpersonal, señales sociales y normas culturales que influyen la manera como pensamos en algo.

Componente del COM-B	Tipos de cada componente
Motivación	Reflexiva: procesos que involucran planes y evaluaciones.
	Automática: reacciones emocionales, deseos, impulsos, inhibiciones, reflejos.

Fuente: elaboración propia con base en Michie, Atkins y West (2014).

Los tres componentes son además interdependientes, en muchos casos que se intervenga solo uno de ellos no garantiza que haya un cambio de comportamiento. De esta forma, si, por ejemplo, se quiere promover el uso de la bicicleta en los desplazamientos diarios de una persona, tener la capacidad de realizar esto (es decir, de montar en la bicicleta) y la oportunidad de hacerlo (tener una bicicleta), no llevan a que esto ocurra si no existe la motivación de hacerlo. De igual forma, la ausencia de capacidad y/o oportunidad pueden dificultar el comportamiento y, probablemente, exijan una intervención diferente. De ahí también la importancia de entender en detalle las características del comportamiento objetivo.

Para recolectar información sobre los comportamientos que esta investigación pretende cambiar en tanto se inscriben en mecanismos conductuales de la cultura de la ilegalidad en los municipios objeto de intervención, se deben usar una variedad de métodos mixtos: entrevistas, grupos focales, cuestionarios, observación, revisiones de documentos y literatura, etc. (Michie et al., 2014). Si hay poco tiempo o recursos, una discusión estructurada con los involucrados o con los actores clave en el problema y el comportamiento, puede funcionar bien. Esta conversación puede girar directamente en torno a los mismos componentes del COM-B aquí propuestos.

A continuación, se procede a identificar opciones de intervención. Estas funciones se centran en la posibilidad de reconocer e intervenir las capacidades, oportunidades y motivaciones de los sujetos. Así, buscan maximizar las capacidades de regular el propio comportamiento a través del desarrollo de habilidades relevantes como la definición de metas, el monitoreo, la retroalimentación o la construcción de planes específicos de cambio. También, pretenden maximizar las oportunidades de propia regulación, al obtener apoyo social por el cambio, evitar las señales sociales o de otro tipo sobre el comportamiento actual o problemático y cambiar rutinas o el ambiente en el que el comportamiento se produce. Finalmente, buscan incrementar la motivación para participar del comportamiento deseado, sea con recompensar al cambio, el desarrollo de creencias apropiadas (beneficios del cambio, aprobación de otros, relevancia social), el desarrollo de sentimientos positivos sobre el cambio y el desarrollo de nuevo hábitos.

Por su parte, las funciones de intervención se refieren a las categorías de los medios con los que se puede lograr un cambio de comportamiento. Las “intervenciones” se definen en términos de “funciones de intervención” porque una intervención particular de cambio comportamental puede hacer uso de varias de estas funciones.

Tabla 3. Funciones de intervención

Función de intervención	Definición
Educación	Incrementar el conocimiento o la comprensión.
Persuasión	Usar la comunicación para inducir sentimientos positivos o negativos o estimular una acción.

Función de intervención	Definición
Incentivación	Crear expectativas de beneficios o recompensar.
Coerción	Crear expectativas de castigos o costos.
Entrenamiento	Enseñar habilidades.
Restricciones	Usar reglas para reducir la oportunidad de participar en el comportamiento objetivo (o incrementar el comportamiento objetivo reduciendo la oportunidad y participar en comportamientos competidores).
Reestructuración ambiental	Cambiar el contexto físico o social.
Modelar	Proveer un ejemplo para que las personas lo imiten.
Habilitación	Incrementar los medios o reducir las barreras para incrementar la capacidad (más allá de la educación y el entrenamiento) o la oportunidad (más allá de la reestructuración ambiental).

Fuente: elaboración propia con base en Michie et al. (2014).

El siguiente paso supone identificar las categorías de política (ver Tabla 4). Esto es, definir las políticas que podrían aportar las funciones de intervención escogidas en el momento inmediatamente anterior del diseño de la intervención. El BCW identifica siete categorías generales de política.

Tabla 4. Categorías de política

Categoría de política	Definición
Comunicación/marketing	Usar medios impresos, electrónicos, telefónicos o televisivos
Guías	Crear documento que recomienden o manden ciertas prácticas. Esto incluye todos los cambios en la provisión de un servicio.

Categoría de política	Definición
Medidas fiscales	Usar el sistema impositivo para reducir o incrementar un costo financiero.
Regulación	Establecer reglas o principios para un comportamiento o práctica.
Legislación	Hacer o cambiar una ley.
Planeación ambiental o social	Diseñar y/o controlar el entorno social o físico.
Provisión de servicios	Entregar un servicio.

Fuente: elaboración propia con base en Michie, Atkins y West (2014).

Ahora bien, cabe señalar que las alternativas de política se relacionan estrechamente con la definición de las funciones de intervención (ver Tabla 5).

Tabla 5. Relación entre funciones de intervención y categorías de política

Categorías de política	Funciones de intervención								
	Educación	Persuasión	Incentivación	Coerción	Entrenamiento	Restricción	Reestructuración del entorno	Modelado	Habilitación
Comunicación/marketing									
Guías									
Medidas fiscales									
Regulación									
Legislación									
Planeación socia/entorno									
Provisión de servicio									

Fuente: elaboración propia con base en Michie, Atkins y West (2014).

Las alternativas de política y funciones de intervención se detallan al identificar el contenido y las opciones de implementación, lo cual en BCW se denominan *técnicas de cambio comportamental* (o BCT por sus siglas en inglés). Una BCT se puede definir como “un competente activo del diseño de la intervención para cambiar un comportamiento” (Michie et al, 2014, p. 145). Son observables y replicables, en esencia, un componente irreductible de la intervención y una parte fundamental de su implementación. Estas son, por ejemplo, “formación de hábitos”, “definición de metas”, “monitoreo propio de comportamiento”, como unidades básicas de la intervención.

El primer paso es considerar todas las BCT que podrían funcionar bajo una función de intervención. A continuación, reducir la lista larga a una lista de las BCT *más usadas* para esa función de intervención. Luego, realizar un análisis detallado de las intervenciones que tiene como objetivo individuos, grupos, comunidades, organizaciones y poblaciones. Al respecto, hay que decir que estas técnicas recogen los pequeños ajustes y acciones que le dan vida a la intervención y se puede encontrar una lista detallada de su amplio repertorio de alternativas en Michie et al. (2014).

Se recomienda a los diseñadores de la intervención hacer pilotos, revisar y ajustar la estrategia, si es necesario, con observaciones de actores clave antes de lanzar la intervención en su totalidad. Esta información del proceso y el resultado preliminar deben ser recolectados para poder hacer revisiones y ajustes cuando sea necesario durante la implementación.

Finalmente, la aplicación del BCW se centra en identificar los modos de implementación. El “modo” es una de las siete dimensiones de las intervenciones identificadas. Las otras

son “contenido”, lo que se implementará, “proveedor”, quién implementa, “lugar”, dónde se implementa, “receptor”, sobre quién se implementa, “intensidad”, sobre cuántos se implementa, “duración”, en qué periodo de tiempo se implementa, y “fidelidad”, qué tan cercano a lo diseñado fue la implementación. Estas dimensiones suponen los elementos principales de la evaluación de las intervenciones bajo este modelo de diseño.

En este sentido, se reconoce que “la evaluación es clave para descubrir si una intervención que hemos diseñado tiene los efectos que esperábamos” (Michie et al, 2014, p. 201). También ayuda a identificar los mecanismos del cambio, es decir, los que permitieron que el cambio se logre o no. Ahora bien, independiente de que el final de proceso sea fundamental para la evaluación, esta debe ocurrir de manera concomitante en cuatro momentos: (i) el desarrollo; (ii) la factibilidad y pilotaje; (iii) la evaluación y; (iv) la implementación. Estos momentos forman un ciclo. La evaluación funciona entonces de manera sistemática y ayuda a retroalimentar los procesos de diseño e implementación para realizar ajustes en el camino y al final del recorrido.

Consideraciones finales

La aproximación desde los mecanismos de Elster permite comprender la complejidad de los comportamientos humanos, sin abandonar la posibilidad explicativa, la perspectiva analítica y la eventual alternativa de intervención sobre la esperanza de los cambios conductuales. Al respecto, vale la pena reconocer las contribuciones que los estudios del comportamiento han realizado a la discusión sobre el papel que juegan las motivaciones, las razones y los intereses en esta agenda de realizar transformaciones culturales. De igual forma, señala la relevancia

social de la agenda comportamental; esto es, la posibilidad de abordar problemas públicos relevantes desde el conocimiento, los aprendizajes y los instrumentos conductuales.

En este sentido, la Rueda de Cambio Comportamental presenta una guía detallada, integrada y, sin embargo, práctica, para adelantar estos procesos de cambio social. Su énfasis en el procedimiento, en el rigor de la información y en el detalle y la sistematicidad de las eventuales intervenciones la convierten en una herramienta fundamental para que todo el universo disciplinar de las ciencias del comportamiento se alineen con las necesidades de resolución de problemas del mundo real.

La cultura de la ilegalidad es un fenómeno social, cultural y conductual que tiene profundas implicaciones sobre las perspectivas de desarrollo de muchos territorios en Colombia. Su prevalencia y prominencia en las zonas mineras lo convierte en un asunto de interés para los estudios sobre minería, desarrollo y construcción de institucionalidad en estas regiones. Los aprendizajes de comportamiento y las alternativas de intervención desde los estudios del comportamiento presentan oportunidad de ampliar la comprensión del fenómeno y encontrar maneras de abordarlo con el objetivo de lograr cambios en las motivaciones, las oportunidades y las capacidades asociadas a su incidencia.

Referencias

- Banco Mundial (2015). World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior (Overview). Recuperado: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>
- Bicchieri, C. (2019). *Nadar en contra la corriente. Cómo unos pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*. Bogotá: Paidós.

- Elster, J. (2005). En favor de los mecanismos. *Sociológica*, 20(57), 239-273.
- Eslava, A. (Ed.) (2019). Lo mejor de las personas. Teoría, intervención y agenda de la cultura ciudadana. Medellín: Alcaldía de Medellín y Editorial Universidad EAFIT.
- Eslava, A. y García-Luna, E. (2020). El contexto de la trampa: análisis experimental de los determinantes de la honestidad en Buriticá, Colombia. *Lecturas de Economía*, (92), 9-32.
- García-Villegas, M. (Coord.). (2009). Normas de papel: La cultura del incumplimiento de reglas. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Giraldo, J. y Muñoz, J.C. (2012). Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia. Medellín: Universidad EAFIT y Fundación Proantioquia.
- Güemes, C. & Wences Simon, I. (2018). Comportamientos incumplidores: contextos y posibles tratamientos políticos. Artículo en prensa.
- John, P., Smith, G., Stoker, G. (2009). Nudge, nudge, think, think: two strategies for changing civic behavior. *The Political Quarterly*, Vol. 80, No. 3.
- Kahneman, D. (2011). Pensar rápido, pensar despacio. Bogotá: Debate.
- Michie, S., Atkins, L. y West, R. (2014). *The Behaviour Change Wheel. A Guide to Designing Interventions*. London: Silverback Publishing.
- Persky, J. (1995). Retrospectives: The Ethology of Homo Economicus. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2 (Spring, 1995), pp. 221-231
- Sunstein, C. y Thaler, R. (2017) Un pequeño empujón: el impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. Bogotá: Taurus.
- The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel (2017). Richard H. Thaler: Integrating economics with psychology. Disponible en: https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2017/advanced.html

1.2. Acciones deliberadas y culturalmente consideradas

Por: Sergio Andrés Valencia Vélez

“Las soluciones nunca son monólogos”²

Introducción

Este capítulo busca hacer un pequeño homenaje a la noción de colectivo, entendida la expresión en su acepción tripartida de agregación, rasgo y fin común (DEEL, 2020). Así, presenta una aproximación general al proceso e impacto que tienen los **comportamientos**, las **decisiones** y las **acciones**, sobre todo aquello que es *compartido* y que se ve *comprometido* por determinadas circunstancias o hechos que tienen relación, para efectos de la presente investigación, con el ámbito minero-aurífero en los municipios de Segovia y Remedios.

Teniendo claro lo anterior, la estructura del presente texto se divide en cuatro apartados. El primero, sostiene que la deliberación constituye el detonante y dinamizador de la acción colectiva. A su vez, la raíz de esta afirmación otorga fundamento al segundo apartado, el cual tiene como propósito describir el proceso racional, participativo y deliberativo que supone la construcción conjunta de una situación socialmente problemática. La tercera sección se apoya en el estudio del enfoque de *gobernanza adaptativa* para plantear algunas consideraciones y recomendaciones frente al análisis de entornos

2 Expresión tomada del libro “*El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*” del autor Juan Carlos Monedero (2009, p. 12).

socioecológicos, equiparables en sus desafíos y oportunidades a contextos mineros. Finalmente, el último eslabón propone una reflexión en torno al comportamiento y a la cultura de la ilegalidad, con base en algunos ejemplos que se adaptan al asunto minero.

Al respecto, vale señalar que cada apartado representa un insumo a nivel conceptual para tratar de responder a la pregunta que da origen al proyecto de investigación que motiva este libro, a saber, *¿cómo cambiar la cultura de la ilegalidad³ en contextos mineros?*

1.2.1. Acción colectiva literalmente hablando

Sostiene con acierto Zygmunt Bauman (2009) que, con *decisión y coraje*, las personas encuentran el foco o la razón de ser de sus propias incertidumbres. Tal aseveración, en tono explicativo, combina dos factores de análisis que sirven para ilustrar la tesis que se desarrolla en el presente apartado: la deliberación constituye el detonante y dinamizador de la acción colectiva. Esta declaración, poco novedosa para los estudiosos del activo comunitario o la teoría de la argumentación, encuentra mérito al orientar su pretensión hacia la definición de una ruta común que, desde un nivel conceptual, contribuya a sumar elementos de análisis para combatir la cultura de la ilegalidad en los municipios de Segovia y Remedios.

3 Por cultura de la ilegalidad se hace referencia al conjunto de comportamientos sancionables y censurables desde un punto de vista jurídico, social o moral, que tienen ocurrencia en contextos mineros, particularmente Segovia y Remedios.

Ahora bien, antes de volcar la mirada hacia las condiciones naturales del contexto donde se busca alojar los conceptos, es fundamental preguntarse en qué medida resultan interrelacionadas o complementarias las nociones *acción colectiva* y *deliberación*. En torno a esto, se tiene que las primeras aproximaciones alrededor de la teoría de la acción colectiva tomaron como referentes fundamentos de carácter instrumental-estratégico que bebían directamente de los presupuestos de la teoría de la elección racional (Noguera, 2007; Paramio, 2005). Según explican los autores, no pasó mucho tiempo para que, después, otras disciplinas como la ciencia política, la sociología, la psicología, entre otras, replicaran tal concepción, postulando consideraciones alternativas de racionalidad basadas en la argumentación, siendo el adjetivo *racional* un claro principio rector del tipo de diálogo conocido como *deliberación*.

A grandes rasgos, la racionalidad comunicativa de la cual se hace referencia apunta a un ideal de comunicación que se caracteriza por la ausencia de coerción o amenaza, así como por evitar circunstancias que limitan la participación, producen engaño o manipulación y exacerbaban el individualismo (Noguera, 2007). En lugar de esto, la *deliberación*, entre una de sus muchas acepciones, es entendida como “una praxis orientada a la *solución racional*, justa y pacífica de los conflictos que surgen en la vida pública y que son relevantes para la autocomprensión de ciudadanos que se aprecian mutuamente como libres e iguales” (Michellini, 2015, p. 61). Lo anterior, garantiza *legitimidad* en el proceso de discusión y *razonabilidad* en los cursos de acción que se dictan.

De esta manera, la racionalidad *instrumental-estratégica* no solo se articula con una suerte de *racionalidad comunicativa*

e, incluso, *ética* (Michellini, 2015), sino que, además, se pavimenta una ruta que procura orientar comportamientos hacia la movilización de conocimientos, facilitar el arribo a consensos y favorecer la búsqueda del bien común, condiciones que conducen hacia la formación o revelación de la voluntad colectiva (Ugarriza, 2009). En síntesis, se advierte que la deliberación no difiere, sino que es complementaria con la tradición racionalista, al garantizar acuerdos basados en la razón y las evidencias, antes que en la imposición y la suposición.

Sin desconocer los debates que centran su atención en los problemas de la acción colectiva, donde las paradojas, los dilemas y la incertidumbre juegan un papel decisivo en los comportamientos de los individuos y los grupos, este análisis refuerza su tesis inicial trayendo a colación dos elementos adicionales que atenúan la idea de beneficio individual e intensifican la apuesta por el interés colectivo, esto es, la existencia de la *cooperación* y la generación de *confianza* entre individuos. Al respecto, Ostrom reconoce el papel de ambos atributos en la identificación y solución de lo que denomina como *dilemas sociales*. Bajo este lente, afirma que los individuos pueden “adquirir niveles crecientes de confianza en otros, conduciendo a mayor cooperación y mayores beneficios, a partir de mecanismos de retroalimentación que fortalecen el aprendizaje positivo” (2013, p. 49). Sin embargo, es importante anotar que esta misma lógica puede ser revertida y usada con fines negativos o desafortunados que producen comportamientos nocivos y menoscaban las costumbres, las prácticas y las creencias de las comunidades.

De otro lado, Eslava (2017) destacando el papel que asumen y juegan las comunidades en los procesos de toma de decisión

tendientes a la resolución de dilemas sociales/colectivos, hace hincapié en que variables como la confianza, la honestidad y la reciprocidad representan el detonante para la implementación de comportamientos y estrategias cooperativas, salvaguardando la racionalidad y advirtiendo las restricciones que el proceso deliberativo establece y garantiza. En virtud de esto, la comunidad encuentra un papel protagónico, pero no exclusivo, toda vez que la magnitud de los dilemas puede desbordar las capacidades sociales haciendo necesaria la inclusión de actores de diversa naturaleza, variadas competencias y diferentes repertorios que son puestos a disposición para gestionar un problema. De esta manera, es posible que compartan y convivan: propósitos, incentivos y beneficios.

Esbozados los elementos que componen y vinculan las categorías *acción colectiva* y *deliberación*, conviene declarar la utilidad práctica de las consideraciones teóricas antes esgrimidas sobre los municipios que esta investigación aloja. Cabe mencionar que el recurso aurífero es, sin duda, el común denominador entre Segovia y Remedios, así como un satélite sobre el cual gravitan situaciones socialmente problemáticas que propician, estimulan o favorecen la aparición y preservación de ciertos comportamientos que alimentan una cultura de la ilegalidad en dichos territorios.

Tal hipótesis se descifra o, al menos se evidencia, a partir del reconocimiento de la naturaleza, las particularidades y las dinámicas de cada municipio, así como de los comportamientos, las perspectivas, las motivaciones, las capacidades y las oportunidades que exponen sus habitantes. Todo lo anterior, haciendo uso de la deliberación validada como *praxis* racional que, como sostiene Melucci (1999), recurre a la acción colectiva

como expresión de creencias y orientaciones compartidas. Ante este ideal, se procura delimitar e, idealmente, transformar de manera mancomunada y positiva la realidad que simboliza el objetivo general de esta investigación.

1.2.2. Un voto previo por el consenso

El apartado anterior ayuda a acotar el uso y precisar algunos de los factores particulares y explicativos que hacen posible la aparición de la *acción colectiva* y orientan la *deliberación*. Esto, con el ánimo de establecer un parámetro de análisis útil para la comprensión de las dinámicas contextuales de los municipios de Segovia y Remedios. Bajo este encuadre, atributos como la cooperación y la confianza adquieren una especial relevancia por ser alternativas que permiten trascender comportamientos individualistas y, al mismo tiempo, procurar soluciones que apuestan por la corresponsabilidad entre los actores concernidos. Sin embargo, para operativizar dichas categorías de análisis, es necesario describir – someramente – una propuesta que da cuenta de cómo es el proceso racional, participativo y deliberativo que supone la construcción de una situación socialmente problemática para su posterior gestión, atemperación o solución y, después, apostar por el uso de un enfoque especializado.

Para tales efectos, señala Cante (2007) que la acción colectiva es, fundamentalmente, un ejercicio de consenso que se traslada a diversos ámbitos. Al ser un asunto de consenso, la deliberación hace un trabajo imperativo. En atención a esto el autor, siguiendo a Olson (1965), manifiesta que pequeñas agrupaciones organizadas bajo el rótulo de comunidad, clase

política, organización económica, entre otras, tienen una mayor capacidad para coordinarse y actuar estratégicamente en función de producir acciones colectivas contundentes. Ahora, valga destacar que la representatividad reclamada para este análisis gira en torno a la triada Estado, mercado y sociedad, la cual, en términos prácticos, está respectivamente personificada por los gobiernos locales de Segovia y Remedios, la empresa Gran Colombia Gold y las comunidades de ambos municipios.

Por otro lado, Elster (1999) subraya que el hombre encuentra motivación para emprender comportamientos y acciones guiado por tres inclinaciones naturales: el interés, la pasión y la razón. De las tres, la razón ha sido exaltada a lo largo de este capítulo por representar una intersección entre la acción colectiva y la deliberación, pero, además, por considerarse como una capacidad imparcial que desarrollan los individuos y que está motivada por preocupaciones concernientes al *bien común*, así como por involucrar deberes y derechos particulares y colectivos (Cante, 2007). Pues bien, todo esto para justificar que la razón emerge y se identifica con aquellas preocupaciones producidas por situaciones socialmente problemáticas que atentan contra el bienestar general, condición que representa una natural inclinación a seguir ciertos comportamientos, que pueden ser preventivos o reactivos y que, además, tienen como móvil preservar o alcanzar la noción de *bien común*.

Ahora bien, en honor al consenso, se tiene que los criterios de aceptación para emitir un juicio de valor sobre alguna circunstancia particular se suelen fundamentar con hechos menos estructurados que un problema, en tanto se acostumbra a centrar la atención en las situaciones anormales que producen los efectos derivados del mismo. De este modo, se establece un

paralelo que plantea dos escenarios. En el primero, se manifiesta que las cosas no son como solían ser (sin acudir a idealismos) por una u otra causa aparente que llama la atención y produce una suerte de conmoción general. Por su parte, el segundo escenario se da a la tarea de indagar entre los actores implicados respuestas que permitan priorizar el problema, procurar su gestión y emprender acciones conjuntas tendentes a retomar el normal estado de las cosas (Majone, 2014).

Con esto claro, la deliberación como detonante de la acción colectiva y recurso metodológico para la toma de decisiones, se orienta a la indagación de las causas o hechos que ocasionan la circunstancia problemática. Cabe advertir que los hallazgos que arroja este rastreo, así como una eventual intervención – por parte de actores de la triada –, se ven inmersos en una lógica horizontal donde el sentir colectivo demanda, nuevamente, del consenso para evitar que las medidas establecidas produzcan el denominado *crowding out* o efecto desplazamiento⁴. Al final, se espera que se deduzcan las razones y los efectos que constituyen la situación socialmente problemática y, además, que se determine cómo entender, asimilar y proceder ante la coyuntura instalada de una manera mancomunada.

Para afrontar dicho emprendimiento, existen consideraciones teóricas que redundan en proyectos políticos como la gobernanza, a un nivel de refinación mayor según sea el enfoque de aproximación y la pretensión del adjetivo que acompaña su

4 Podemos hablar de *crowding out* cuando las entidades mercantiles y las agencias de gobierno, con el fin de resolver situaciones socialmente complejas, imponen determinadas regulaciones sin reconocer cómo estas impactan las dinámicas informales de las comunidades (Eslava, s.f., p. 12).

uso. Así, invocar el término resulta pertinente toda vez que estudia la interacción entre actores de la triada Estado, mercado y comunidad, en relación con factores exógenos del tipo económico, social, cultural y medioambiental.

Al respecto, cabe advertir que cada una de las anteriores variables, perfilan la naturaleza de las instituciones y el tipo de intervención estatal que se sigue, aspectos que tendrán importantes efectos sobre el comportamiento humano. Con esto claro, se examinan las particularidades del contexto de intervención (el minero) y se delimitan, después, las formas de proceder para abordar la cuestión de la cultura de la ilegalidad. En virtud de esto, a continuación, se ponen a consideración algunos planteamientos a propósito de la *gobernanza adaptativa*.

1.2.3. Adaptarse para gobernar

Como se desprende de las secciones anteriores, la gobernanza es un concepto que recoge algunos elementos repasados en tanto se fundamenta en principios como la participación, el consenso, la cooperación y la corresponsabilidad, los cuales involucran una multiplicidad y pluralidad de actores para la gestión más eficiente de los asuntos públicos (Zurbriggen, 2011). De este modo, la participación y, con ella, la deliberación, así como todo lo que en adelante se orqueste a través de su ejercicio, supone pactos de mutua confianza y empatía entre los actores (Peters, 2000; Meuleman, 2010) para sacar a flote propósitos comunes. Asimismo, el concepto incorpora mecanismos de vigilancia y control para los gobiernos, garantía que es perfectamente expandible a otras esferas (la empresa privada, por ejemplo), para garantizar una atención oportuna,

pertinente y lícita en la satisfacción de las demandas sociales (Moreno, 2011), entre otros muchos compromisos que le son inherentes al ejercicio de gobierno.

Si bien el concepto gobernanza por sí solo es ilustrativo, en tanto reafirma los propósitos de la acción colectiva, al asumir que ningún actor tiene toda la información, los recursos y la inventiva para resolver situaciones socialmente problemáticas por sí mismo, resalta cierta interdependencia *positiva* que estimula en los actores disposición para confiar, cooperar y rendir cuentas (González, 2014). Sin embargo, existen limitaciones en virtud de la particularidad de los contextos, así como de la complejidad y la mutabilidad de las situaciones complejas que se desprenden de ellos, que es necesario analizar bajo un lente especial.

En ese orden de ideas, este apartado estudia la *gobernanza adaptativa*⁵, de la cual se toman prestados algunos planteamientos para desplazar el análisis a entornos mineros como lo son Segovia y Remedios. Lo anterior, con el fin de hacer proporcional y correspondiente la adopción de arreglos institucionales basados en la participación, la deliberación y la acción colectiva con un enfoque especializado. Sea dicho de paso que este esfuerzo contextual tiene la pretensión de denotar algunos comportamientos relacionados con una *cultura de*

5 En general, el enfoque surge como una respuesta para afrontar, de manera analítica y especializada, los desafíos que trae consigo la sostenibilidad de contextos socioecológicos como el aurífero. En este sentido, establece un cambio que aporta ideas desde la perspectiva de la participación, el aprendizaje y los arreglos institucionales (Schultz, West y Floríncio, 2019).

la ilegalidad, mismos que desencadenan y agravan situaciones socialmente problemáticas vinculadas, desafortunadamente, con las dinámicas de contextos auríferos como los referenciados. Tales circunstancias, a su vez, alimentan situaciones de complejidad, conflicto e incertidumbre que la *gobernanza adaptativa* advierte lidiar.

Lo primero que hay que decir es que el enfoque de *gobernanza adaptativa* es particularmente útil para el estudio de sistemas socioecológicos. Cabe especificar que, por sistema socioecológico se entiende un entramado de relaciones en torno a recursos (renovables y no renovables) donde interactúan variables políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales que se circunscriben, especialmente, a la relación sociedad y medio ambiente (Urquiza-Gómez y Cárdenas, 2015). Se deduce, por lo tanto, que bajo este marco de pensamiento tiene razón de ser la extracción de minerales, siendo el oro el principal protagonista y común denominador entre lo público, lo privado y lo comunitario que abraza los dos municipios en cuestión.

Ahora bien, no es un secreto que el sector minero es un claro ejemplo de la confluencia entre las variables en uso (políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales). Por un lado, encarna un entramado normativo que busca regular su ejercicio sin claras distinciones⁶, dejando los suficientes vacíos como

6 Aquí se hace referencia al establecimiento de una tipología minera que propenda por una regulación diferenciada, de manera que se evite el “uso indistinto de los términos que acompañan su ejercicio: informal, ilegal y criminal. Asimismo, de los actores: informales, ilegales y criminales” (GDIAM, 2019, 44). Esta diferenciación es propuesta por el Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia.

para suponer confusión, perjuicios, conflictos y deterioro. Por otra parte, sus rendimientos representan una importante contribución a través de regalías a las finanzas públicas de la nación y las entidades territoriales, producto de la explotación de yacimientos mineros que se soportan, formalmente hablando, a través de un título. Tales recursos, son orientados a solucionar las necesidades básicas insatisfechas de la población, la misma que habita los municipios donde se adelantan las explotaciones de recursos naturales no renovables (Contraloría General de la Nación, 2019).

Adicionalmente, el activo aurífero representa, en casos como el de Segovia y Remedios, uno de los principales medios de subsistencia, así como una herencia ancestral y cultural arraigada en sus pobladores. También, constituye el móvil de una disputa entre actores armados ilegales por el monopolio territorial y las rentas ilegales que traza la cadena, aspecto que va en detrimento de las condiciones de seguridad, convivencia y orden (Ramírez, 2018).

Bajo este escenario lleno de retos y oportunidades, Koontz, Gupta, Mudliar y Ranjan (2015), destacan que el enfoque líder para enfrentar con éxito los desafíos propios de los sistemas socioecológicos es la *gobernanza adaptativa*. Esta postura propone, entre otras cosas, una visión dinámica, adaptable y flexible de las instituciones (Koontz, et. al., 2015). El que se pondere la flexibilidad es importante puesto que, por el carácter estático y rígido de las mismas, se dificultan arreglos institucionales tendentes a promover iniciativas locales que son imperativas para la prevención, defensa y garantía del bienestar individual, colectivo y del

medio ambiente. De igual modo, dicha capacidad aporta al surgimiento y la promoción de nuevos liderazgos, redes de cooperación intersectorial e, incluso, el financiamiento para la puesta en práctica de lo primero, con un grado especial de priorización, eficiencia y compromiso.

Llegados a este punto, cabe explicar que, una institución hace alusión a las reglas de juego de una sociedad, aspecto que define los incentivos y determina los comportamientos que siguen los ciudadanos que se circunscriben a ellas (North, 1990). Por su parte, los arreglos institucionales son aquellas medidas o prácticas que evolucionan en virtud de un problema dado, pero más importante aún, con base en un contexto específico (Koontz, et.al., 2015), circunstancias que vienen mediadas por relaciones de confianza y reciprocidad entre actores concernidos.

En su estudio, Koontz et al. citan a Hatfield-Dodds et al. para señalar que la gobernabilidad adaptativa funciona como “la evolución de las reglas y normas que promueven la satisfacción que subyace a las necesidades humanas y sus preferencias, dados los cambios en los objetivos de comprensión, los conceptos sociales, ambientales y económicos” (2007, p. 2). Es decir, un entorno socioecológico apunta hacia la adaptación y superación de situaciones complejas, que tienen que ver con la relación sociedad - medio ambiente, al momento de establecer objetivos de prevención, focalización y reacción que vienen sujetos a una constante realimentación por quienes participan de su ejecución. Esto, con base en el establecimiento de modelos de planificación, asociación, cogestión y monitoreo de

los planes y estrategias que se trazan como objetivo impedir o revertir la situación compleja⁷.

De manera paralela y transversal, Koontz et al. (2007) argumentan que el *aprendizaje social*, su transmisión y la *colaboración* encarna uno de los factores cruciales para fomentar de manera satisfactoria instituciones y modelos adaptativos. Lo anterior, es fundamental a la hora de anticipar, atender o remediar, por ejemplo, circunstancias como las antes referenciadas. Así, el concepto *aprendizaje social* “capta la importancia del monitoreo, la experimentación y las múltiples fuentes de conocimiento y maneras de saber, para desarrollar una comprensión holística de los desafíos de la sostenibilidad y para facilitar la adaptación continua a contextos cambiantes” (Schultz, West y Floríncio, 2019, p. 3). Tal aproximación del aprendizaje colectivo se gesta desde una perspectiva metodológica del *conocimiento compartido*, el cual evita reduccionismos de pensamiento para abordar problemas o situaciones interdependientes y cambiantes, que puedan ser reversibles.

Por otro lado, *la colaboración* alude a “las asociaciones y redes formales e informales que conectan a los actores que operan en diferentes ámbitos, y que potencialmente trabajan para mejorar la adaptación institucional entre los sistemas de gobernanza y los problemas que tratan de abordar” (Schultz, West y Floríncio, 2019, p. 3). Este marco analítico deja ver

7 Para ilustrar situaciones de este tipo que tienen que ver con contextos mineros baste con mencionar los efectos producidos por la contaminación ambiental, la presencia de actores armados ilegales, la extracción ilícita de minerales, la inseguridad o, por ejemplo, los comportamientos contrarios a las leyes que se suman a los problemas planteados, los agravan y, a la postre, afincan una cultura de la ilegalidad.

la necesidad de articulación intra e intersectorial, pero más importante aún, de un conocimiento nativo y suficiente del entramado político-institucional, así como de su incidencia en materia económica, cultural y medio ambiental, base diagnóstica para el intercambio de experiencias y recursos para la gestión y supervisión *integral* de las dificultades planteadas (Zurbriggen, 2011).

Con base en estos dos elementos, la gobernanza adaptativa, cohesiona y sincroniza un conjunto de acciones encaminadas a recopilar y centralizar información relevante, apostar por el diálogo, identificar liderazgos, establecer una coordinación vertical, conformar redes informales, acumular capital social, valorar la experiencia, conocimiento y auto organización de los implicados (Koontz et al., 2007). Cada una de estas medidas, se dice, reduce los costos de transacción y promueve iniciativas *creativas* para enfrentar los retos que supone el entorno socioecológico en cuestión (Koontz, et al., 2007).

En breve, se puede afirmar que la *gobernanza adaptativa* reconoce liderazgos *individuales*, pero destaca el trabajo *colectivo*, en red, articulado y focalizado (Schultz, West y Floríncio, 2019). Dicho esto, se le da “prioridad a las personas al destacar sus capacidades, experiencias, emociones, esperanzas y deseos” (Schultz, West y Floríncio, 2019, p. 3), pero se pretende una convergencia entre las mismas para enfrentar un reto común que implique aunar esfuerzos para alcanzar un objetivo común. Dicho esto, se establece una suerte de “tándem como detonante de la acción colectiva: el lazo interno entre la confianza de los interesados en un recurso de uso común y la mayor probabilidad de que todos los participantes usen normas de reciprocidad” (Eslava, 2017, p. 52).

Valga precisar que “las personas involucradas en la gobernanza adaptativa no son libres de construir sus propios significados, sino que estos significados están restringidos y habilitados dentro de los campos colectivos de la actividad” (Schultz, West y Floríncio, 2019, p. 3). Según dichos autores, esto produce un importante efecto sobre el estudio del comportamiento de las personas, toda vez que no se demeritan las identidades, las creencias, los valores, los intereses, las intenciones y las visiones que tienen lugar en la gestión de situaciones socialmente problemáticas, puesto que es ahí donde tiene razón de ser el *conocimiento compartido* entendido como una suerte de holismo. Dicho holismo⁸ proporciona una perspectiva estructuralista que sigue un *colectivismo metodológico*. Esto es, recoger la intencionalidad de los actores, sus motivaciones, estrategias y acciones para responder a la magnitud variopinta de sus propias necesidades y problemas que vienen condicionados por el contexto de análisis (Losada y Casas, 2008).

Concretando la adaptación, en relación con el ámbito minero, Schultz, West y Floríncio (2019) recalcan que *adaptativo* no refiere a un criterio universal, sino que define ciertas alternativas que son más o menos adaptativas para orientar arreglos –existentes o no– en contextos particulares como el aurífero, hecho que hace equiparable y pertinente la presente

8 Según Losada y Casas (2008), quien emprende un análisis de situaciones o procesos desde un punto de vista estructuralista, suele asumir que aquellos no se pueden entender sin contemplar una visión global de estructuras sociales, económicas, políticas y culturales interrelacionadas. Esta disposición suele llamarse holística en la medida en que su objeto de estudio proviene de redes, lazos, interdependencias e interacciones de las partes que componen un todo.

prescripción a los municipios auríferos. Sin embargo, el proceso de adaptación debe primero combatir conductas individualistas, apáticas, corruptas, violentas, entre otras, que no solo entorpecen los réditos de este enfoque y demás atributos prosociales, sino que son comunes, especialmente, en entornos como Segovia y Remedios (Eslava, 2014). Bajo esta línea argumental, el paso a seguir es *repasar* para *repensar*, más a fondo, las causas de estos y otros comportamientos que dan lugar a eso que se denomina cultura de la ilegalidad.

1.2.4. Comportarse de conformidad

Hasta aquí se les ha dado utilidad práctica a los conceptos acción colectiva, deliberación, confianza, cooperación y gobernanza adaptativa, este último como la oportunidad idónea para la aplicación de los anteriores y la superación de los desafíos que impone un sistema socioecológico como el minero. De manera transversal y tímida, se ha hecho referencia al tema del comportamiento y su relación con lo que se denomina *cultura de la ilegalidad*. Con este telón de fondo, a continuación, se sugiere como punto de referencia el tema del comportamiento y su *predisposición* o *reacción* a ciertas directrices que son formales e informales, mismas que explican la existencia, resistencia y perdurabilidad de ciertas prácticas que van en contravía de la legitimidad de las instituciones, entendidas estas como reglas de juego de una sociedad (North, 1990).

El primer ejemplo de lo descrito es el fenómeno de la corrupción, uno de los problemas más recurrentes en contextos mineros y que se expresa en múltiples conductas que son punibles o, cuando menos, censurables desde un punto de vista social

o moral. La razón se presenta por tres: “(i) frena el desarrollo económico; (ii) erosiona la confianza en las organizaciones; (iii) socava el Estado de derecho y la competencia leal entre distintos actores” (Bicchieri, 2019, p. 25). Con base en este ejemplo, la autora plantea otras inquietudes que vale la pena examinar puesto que estudian la motivación, la persistencia y las consecuencias que traen consigo los comportamientos que se inscriben en ese conjunto de acciones que adquieren el rótulo de cultura de la ilegalidad.

Según Bicchieri (2019), el punto de partida debe ser la comprensión de la naturaleza de los comportamientos individuales y colectivos. En ambos, la raíz comportamental se relaciona con factores personales, sociales, económicos y culturales que subyacen a los primeros y que estimulan ciertas prácticas que, para los fines de esta investigación, es preciso identificar, priorizar, comprender y, en la medida de lo posible, revertir de forma conjunta.

Pues bien, existen innumerables teorías que estudian el comportamiento humano a partir del análisis de ciertos patrones, necesidades, actitudes, funciones, incentivos, restricciones y expectativas, intrínsecas o extrínsecas a los mismos, donde resultan determinantes las características biológicas, los modelos culturales, los valores morales y hasta los regímenes políticos (Olivero, 2003). Para evitar confusiones en este mar de posibilidades, Bicchieri (2019) establece que existen dos tipos de comportamientos que vale la pena puntualizar para aterrizar, después, al ámbito minero. El primer tipo, corresponde a los comportamientos *independientes*, mientras que el segundo, se refiere aquellos que son *interdependientes*.

Tabla 1. Tipos de comportamientos

Tipo de comportamiento	Principales rasgos	Ejemplos
Independientes	Son hábitos, costumbres sociales y normas morales que no toman en consideración al otro	Cultura de la protección y el autocuidado
Interdependientes	Son convenciones, tendencias y normas sociales que toman en consideración al otro	El sincretismo cultural

Fuente: elaboración propia con base en Bicchieri (2019)

Por un lado, los comportamientos *independientes* se derivan de hábitos, costumbres sociales y normas morales, toda vez que se emprendan acciones sin importar la posición e impresión de los otros (Bicchieri, 2019). Para ilustrar este tipo de comportamiento piénsese en usar todos los equipos de protección personal⁹ (por voluntad propia) a la hora de ingresar a una mina subterránea, *independiente* de lo que hagan o piensen otros mineros en otros contextos extractivos.

Por su parte, existen comportamientos que son *interdependientes*, como es el caso de las convenciones, las tendencias y las normas, las tres abordadas desde un punto de vista social, cuyas manifestaciones tienen especial relevancia en la toma de decisiones individual (Bicchieri, 2019). Un ejemplo de estos, pueden ser aquellos comportamientos marcados por un fuerte sincretismo alrededor de ciertos ritos que se siguen, en

⁹ Casco de seguridad, gafas protectoras, tapones auditivos, guantes y botas de seguridad.

determinados entornos extractivos, para evitar accidentes o traer la suerte en cada incursión bajo tierra, creencias que han sido transmitidas en los mineros de generación en generación.

Al entender de Bicchieri (2019), tener claras estas dos distinciones ayuda a implementar medidas (políticas o sociales, formales e informales) que incentivan o estigmatizan ciertos comportamientos individuales o prácticas colectivas, hechos que alimentan una cultura de la ilegalidad en general, en contextos mineros de manera particular. Lo anterior, contiene una clara pretensión: promover un cambio social *positivo*. Esto, con el ánimo de decidir cómo y qué es necesario intervenir de manera concertada por la triada¹⁰. Especialmente, por la evolución y camuflaje que sufren ciertas prácticas que, a la postre, hacen difusa la inscripción de determinado comportamiento en conjuntos diferentes de análisis: las costumbres, las tendencias o las normas *sociales*.

Ahora, el punto de inflexión que determina un comportamiento pasa por el filtro que impone la decisión. Hasta aquí se ha podido destacar que el proceso decisional debería basarse en el consenso y apuntar al *bien común*. Entonces, comprender qué lleva a los individuos a tomar ciertas decisiones es el primer paso para cambiar su pensamiento y, por ende, sus comportamientos. En ese sentido, vale la pena preguntarse ¿cuál es la visión común alrededor de la cultura de la ilegalidad en contextos mineros?, ¿cuáles son los incentivos del incumplimiento en general? Y, finalmente, ¿cuáles los factores de éxito o fracaso que conlleva dicha *praxis*?

10 Estado, mercado y comunidad.

Ciertamente la cultura de la ilegalidad se instala en un conjunto de comportamientos que son *interdependientes*, puesto que sus efectos son perseguidos, reprochados o resistidos por una comunidad que aquí toma nombre propio: Segovia y Remedios¹¹. Por lo tanto, son las comunidades de los municipios en mención quienes juzgan qué es considerado como apropiado o inapropiado, cultural o implantado, legal o criminal, formal o informal, ancestral o moderno, así como un largo etcétera que solo la a través de la deliberación, con un importante grado de confianza, se logra descifrar para poder intervenir.

También se reconoce que existen razones culturales que son utilizadas para justificar o evadir ciertas prácticas. En estos casos, las decisiones son impulsadas por una combinación de circunstancias, por ejemplo: la tradición que impera, la restricción que dicta una política, la persecución de un interés, la presión social e, incluso, la fuerza. Para todos los casos se pueden emprender estrategias de contención, que bien pueden seguir los lineamientos que fueron propuestos por la gobernanza adaptativa, dada su estrecha relación con los objetivos de comprensión y las particularidades del entorno en cuestión. No obstante, la cultura de la ilegalidad en contextos mineros no es un dilema que se resuelve de la noche a la mañana. El cambio fáctico necesita tiempo, así como el análisis de algunos elementos adicionales que deben responder a las *preferencias y expectativas* que son individuales y colectivas (Bicchieri, 2019).

11 La agregación no atiende a ningún criterio de diferenciación más que el territorial.

Para dilucidar unas y otras, Bicchieri (2019) establece que *las preferencias* son la disposición que tienen los individuos a actuar de una manera particular respecto de una situación específica, situaciones en las que, ante dos o más opciones se elegirá la que mayor grado de satisfacción genere o menor daño produzca. En este sentido, “las preferencias sociales pueden tener en cuenta el comportamiento, las creencias y los resultados obtenidos por personas que, presumiblemente, son importantes para la toma de decisiones” (Bicchieri, 2019, p. 32). Con base en este planteamiento, se podría indagar qué tipo de referentes sociales tiene la comunidad de Segovia y Remedios (en diferentes grupos etarios), con el fin de estimular o rechazar ciertas conductas que tengan por propósito emular dicho prospecto. En especial, si por sus comportamientos el prototipo en cuestión se encuentra ligado a una situación que resulta virtuosa o viciosa. Según sea el caso, habla Bicchieri (2019), la preferencia social es fuertemente influenciada por las expectativas sociales que recrean los individuos, en tanto se produce una suerte de condicionamiento¹².

Siguiendo a Bicchieri (2019), el condicionamiento es importante dado que muchos de los comportamientos se producen dependiendo de lo que piensan y hacen las personas que son relevantes para aquellos a quienes dichas iniciativas de cambio resultan fundamentales. De ahí que un referente social positivo que exprese y actúe conforme a las directrices que establece una *cultura de la legalidad* en el ámbito minero,

12 El concepto debe ser entendido como una restricción o limitación que incide en el comportamiento individual y colectivo.

influenciará *positivamente* un comportamiento individual y, después colectivo, lo cual se funda en una convicción del tipo normativo, que, como se ha insistido, lleva tiempo, pero se traza como el camino requerido.

En este sentido, vale la pena analizar qué tan legítimas, justas, igualitarias, imparciales, aceptadas o rechazadas son las normas que se rigen a este respecto, razón por la cual, este planteamiento se convierte en una ruta de indagación permanente, adaptativa y flexible. Así pues, para entender las razones por las cuales comportamientos que estimulan una cultura de la ilegalidad en contextos mineros se mantienen, es necesario, según Bicchieri (2019) priorizar las creencias y las preferencias de quienes los practican, con el ánimo de sembrar una desaprobación general y rotunda en tales conductas que son contrarias a la cultura de la legalidad.

Por su parte, en lo que a *expectativas* sociales se refiere, Bicchieri (2019) declara que son el impulsor del comportamiento en tanto transmiten una creencia. Por supuesto, existen creencias fundadas y otras infundadas, de ahí que suele suceder que un comportamiento es bien visto cuando en realidad es completamente nocivo. De acuerdo con esto, las creencias pueden ser *objetivas* o *normativas* (Bicchieri, 2019). Tal cual se deduce, cambiar creencias desafortunadas en una sociedad es un insumo valioso para lograr un cambio social *positivo*. Bajo esta lógica, afirma Bicchieri que “las personas necesitan razones para cambiar y darse cuenta de que algunas creencias son falsas” (2019, p. 37). Por ejemplo, existe la creencia de que los niveles de mercurio en el aire no generan afectación a la salud física o, peor aún, ignorancia al respecto, hecho

que lleva a la manipulación sin supervisión de dicho químico con fines legalmente cuestionables. De este modo, si tenemos razones –infundadas– para creer en este y otros mitos que comprometen a la industria minera *formal*, se habrán configurado expectativas erróneas, se tomarán malas decisiones y se seguirán perpetuando comportamientos perjudiciales en el futuro a este respecto.

Otro aspecto para tener presente se refiere a las características del tipo de personas de las que se espera aprobación o rechazo en virtud de las decisiones que un individuo toma. Bicchieri (2019), declara que miembros de la familia, autoridades religiosas o compañeros de trabajo pueden influir en las decisiones y, por tanto, en los comportamientos de las personas en tanto constituyen redes de referencia positiva. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la influencia no solo se ejerce a razón de la confianza que se deposita en un grupo de personas, sino también de la coacción que implica un tipo de violencia física, psicológica o moral. Para ilustrar este argumento, piénsese en los grupos organizados al margen de la ley, que hacen uso de sus repertorios de violencia e intimidación para imponer el cumplimiento de las directrices de su organización, lo que constituye una red de referencia negativa que no se puede normalizar, sino denunciar y combatir desde la legitimidad que supone la institucionalidad de los organismos del Estado.

De otro lado, un hábito que puede fungir como un lastre para apostar por un cambio social es la costumbre. Al respecto, se afirma que “una costumbre es un patrón de comportamiento al que pretenden ajustarse los individuos incondicionalmente

porque satisface sus necesidades” (Bicchieri, 2019, p. 43). Sobre recordar que no todas las costumbres son virtuosas y que existen patrones de comportamiento contraproducentes que se enmascaran en costumbres, trayendo consigo ciertas prácticas discutibles que se justifican porque suponen la satisfacción de una necesidad. Por lo tanto, para cambiar una costumbre adversa es necesario introducir una alternativa favorable, pero sobre todo *viable* que persiga el mismo objetivo – la satisfacción de una necesidad –. Para este caso la informalidad minera constituye un buen ejemplo.

Atendiendo al caso, si históricamente una familia se ha desempeñado en el oficio de la minería de manera artesanal para cubrir sus propias necesidades y, ello representa algún tipo de afectación a la salud de sus integrantes o establece un problema jurídico ante la normativa vigente, una alternativa favorable sería acogerse a procesos de formalización que no solo ofrezcan garantías de seguridad y legitimidad, sino que también promuevan encadenamientos productivos para el bienestar de los mineros y sus familias. Según Bicchieri (2019), si bien se reconoce el incentivo individual, no basta con el compromiso de una sola persona –o familia en este caso– para alterar una costumbre, puesto que el beneficio será mayor a medida que las expectativas colectivas se perfilen hacia un cambio de creencias que resultan positivas para el grueso de una comunidad.

Ahora, distinto a la costumbre, existen comportamientos *interdependientes* que se catalogan como normas descriptivas, las cuales son definidas como “un patrón de comportamiento al cual los individuos prefieren adaptarse y funciona con base en la condición de que creen que la mayoría de las personas de

su red de referencia se ajustan a él” (Bicchieri, 2006). Teniendo en cuenta que existe voluntad y la creencia media, un tipo de comportamiento asociado a una norma descriptiva en el ámbito minero (el cual visita peligrosamente la frontera entre la cultura de la legalidad y la ilegalidad), es la representación que se tiene del minero como un prototipo de persona *despilfarradora*.

Sandoval ilustra este argumento cuando señala que existe la idea común de que “el minero de socavón, el guachero y el mazamorrero no pueden planear su vida a largo plazo [...], lo que constituye un auto-condicionamiento a las circunstancias predominantes” (2012, p. 157). Esta característica “derrochadora” hace pensar que el ejercicio minero viene acompañado por prácticas asociadas al tipo “fiestero, tomador, mujeriego, que prefiere gozar la vida hoy y no tiene predisposición para el ahorro¹³” (Sandoval, 2012, p. 157). Cuando se habla de normas descriptivas, las expectativas sobre lo que hacen los demás mineros juega un papel decisivo para aceptar o rechazar un comportamiento particular. En este caso revertir la norma descriptiva invita a adoptar comportamientos que, basados en pedagogía prospectiva, apuesten por el ahorro y la mesura frente al gasto de los mineros, por ejemplo. Bajo estas claridades se hace factible promover un cambio positivo en comportamientos que son sujetos, para un entorno particular, a ciertos señalamientos desde un punto de vista jurídico, social o moral.

13 El autor, en su estudio, está describiendo las características que acompañan la creencia que se tiene sobre un tipo de minero específico de una zona de extracción.

Hay que decir que cambiar el *chip* que determina ciertos comportamientos es sin duda un desafío que pasa por la comprensión objetiva de las razones y consecuencias que dejan las decisiones y acciones que toma una persona. Este aspecto, como se dijo, debe ser paulatino con miras al establecimiento de un cambio social positivo. Asimismo, más allá de que existan *preferencias individuales* o *expectativas sociales*, *costumbres* o *normas descriptivas* que promuevan una cultura de la ilegalidad, los individuos tienen que inferir, casi que de manera individual y racional, que usar todos los equipos de seguridad a la hora de ingresar a una mina subterránea, no manipular mercurio sin autorización o supervisión, procurar la formalización para tener garantías laborales y asumir una actitud prudente frente al manejo de finanzas propias, representa ventajas apelando al llamado que impone el sentido común y de conservación, esto es, la *razón* de la que se habló cuando se trajo a Elster (1999) a colación¹⁴. Así pues, el beneficio de seguir estas y otras conductas positivas es develado, avalado y su puesta en práctica resulta viable, por *conformidad*, al suponer réditos cuando estos y otros comportamientos se tornan recíprocos y ejemplares.

En un contexto específico como el minero, caracterizado por situaciones socialmente problemáticas y profundas desafecciones, el establecimiento de compromisos y la confianza en el otro (persona, gabinete o empresa) se convierte en el eje central de las relaciones y constituye el punto de partida para promover comprender, validar e incentivar la responsabilidad

14 Véase apartado II. Un voto previo por el consenso.

social que tienen las decisiones y las acciones en el otro (Cortina, 2019). Así como todos los atributos considerados, el libre albedrío, la empatía y la reciprocidad deben destacar como principios rectores para adoptar comportamientos que encuentren una *convicción social* que sea conveniente defender y preservar para el bienestar individual y la fortuna del *colectivo* que este capítulo pretendió reivindicar.

Referencias

- Bauman, Z. (2009). *Tiempos líquidos: vivir en época de incertidumbre*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Bicchieri, C. (2006). *The grammar of society: the nature and dynamics of social norms*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bicchieri, C. (2019). *Nadar en contra de la corriente: Cómo unos pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*. Bogotá: Paidós.
- Cante, F. (2007). Acción colectiva, metapreferencias y emociones. *Cuadernos de economía*, 26(47), 151-174.
- Contraloría General de la República (2019). ¿Qué son las regalías? Recuperado de: <https://bit.ly/3bSKIqH>
- Cortina, A. (2019). *Para qué sirve realmente la ética*. Bogotá: Paidós.
- Diccionario etimológico en línea (DEEL) (2020). Definición de Colectivo. Recuperado de: <https://bit.ly/2XJ7DPc>
- Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades: Una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- Eslava, A. (s.f.). *Reglas de oro*. (pp. 31 – 52). *En prensa*.
- Elster, J. (1999). *Alchemies of the mind*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2019). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Antioquia. Experiencia territorial capítulo Antioquia*. Bogotá: GDIAM.
- González, A. (2014). Transparencia, control ciudadano y fortalecimiento institucional: una mirada desde las nociones de accountability y gobernanza. En Eslava, A., y Giraldo, J., (Eds.). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana* (pp. 319-361). Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- Koontz, T. M., Gupta, D., Mudliar, P., y Ranjan, P. (2015). Adaptive institutions in social-ecological systems governance: A synthesis framework. *Environmental Science & Policy*, 53, 139-151.
- Losada, R., y Casas, A. C. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F.: El Colegio de México.
- Meuleman, L., (2010), The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review*, 10, 49-70.
- Michellini, D. (2015). Deliberación: Un concepto clave en la teoría de la democracia deliberativa de Jürgen Habermas. *Estudios de filosofía práctica e historia de las ideas*, 17(1), 59-67.
- Moreno, A. (2011). *Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas*. Ciudad: Polis.
- Monedero, J. C. (2009). *El gobierno de las palabras: Política para tiempos de confusión*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

- Noguera, J. A. (2007). Racionalidad y deliberación en la acción colectiva. *Revista internacional de sociología*, 65(46), 107-129.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olivero, C. E. C. (2003). El comportamiento humano. *Cuadernos de Administración*, 19(29), 113-130.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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*, 2(1), 5-72.
- Paramio, L. (2005). Teorías de la decisión racional y de la acción colectiva. *Sociológica*, 20(57), 13-34.
- Peters, B. (1998), *Comparative Politics: Theory and Methods*. New York University Press.
- Ramírez, J. (2018). Aparece nuevo grupo armado en Segovia, Antioquia. *RCN Radio*. Recuperado de: <https://bit.ly/2S29cG5>
- Sandoval, M. L. S. (2012). Habitus productivo y minería: el caso de Marmato-Caldas. *Universitas humanística*, (74), 145-172.
- Schultz, L., West, S. y Floríncio, C. (2019). Gobernanza adaptativa en construcción: Personas, prácticas y políticas en una reserva de biosfera de la UNESCO. *Revista de Geografía Norte Grande*, (74), 117-138.
- Ugarriza, J. E. (2009). La democracia en el siglo XXI: presente y futuro del modelo deliberativo. *Papel político*, 14(2), 431-465.
- Urquiza-Gómez, A., y Cadenas, H. (2015). Sistemas socio-ecológicos: Elementos teóricos y conceptuales para la discusión en torno a vulnerabilidad hídrica. Recuperado de: <https://bit.ly/2UC2xUi>.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

1.3. Superar el *crowding out*: decisiones públicas que centran la mirada en la comunidad

Por: Ana María Peralta Vélez

Introducción

Teniendo claras las ideas expuestas en el capítulo anterior, es posible afirmar que la deliberación constituye el detonante y dinamizador de la acción colectiva amparada en atributos de comunidad como la cooperación y la confianza. Esto, a su vez, conduce a la aceptación de una realidad que, aunque puede ser evidente, muchas veces se ignora: *las comunidades importan*. En otras palabras, es claro que para lograr análisis más completos de los contextos que nos interpelan, se debe superar la idea de que la comunidad es un simple receptor de decisiones externas y, por el contrario, se necesita considerar su complejidad interna para, así, rescatar los elementos que pueden aportar a los diversos procesos de toma de decisiones. Esta será, entonces, la tesis central que articule la presente reflexión.

Así las cosas, este capítulo abordará la noción de *crowding out* para, por un lado, reflexionar sobre los efectos negativos que las intervenciones de actores externos como el Estado y el mercado pueden tener en las comunidades y, por el otro, proponer una mirada más comprehensiva de dichas comunidades y sus contextos que permita adoptar decisiones públicas

adecuadas¹⁵. Para lograr lo anterior, el texto se encuentra dividido en tres partes. La primera, define el concepto de *crowding out* y lo vincula con la tríada Estado, mercado y comunidad. La segunda, presenta la relación existente entre el *crowding out* y las políticas públicas para, luego, introducir la noción de *decisión pública* como una forma de intervención que considera tanto el contexto como a las comunidades para lograr procesos de toma de decisión más acertados. Finalmente, en la tercera parte, se exponen algunas consideraciones finales a propósito de lo presentado en el texto.

Para terminar, cabe advertir que, dado que las reflexiones que motivan este libro surgen en el marco de la investigación adelantada por Gran Colombia Gold y la Universidad EA-FIT¹⁶, dicha empresa será protagonista de nuestros análisis y consideraciones. Lo anterior, sobre todo, bajo el entendido de que la empresa constituye un actor protagónico en los territorios mineros que nos convocan, a saber, los municipios de Segovia y Remedios.

1.3.1. ¿Qué es el *crowding out*?

Estado, mercado y comunidades son actores que están inmersos en contextos complejos donde conviven y, a veces, riñen diversos intereses y motivaciones. De este modo, es

15 Como se verá más adelante, en este capítulo se comprende la noción de decisión pública siguiendo a Dente y Subirats (2014), lo cual da cuenta de una forma de intervención pública que implica considerar los puntos de vista de todos los actores involucrados en una determinada situación socialmente problemática.

16 Esta investigación se conoce bajo el nombre de: ¿Cómo cambiar la cultura de la ilegalidad en contextos mineros? Comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva.

esencial reconocer que las medidas adoptadas por el Estado y el mercado pueden tener efectos, a veces positivos y otras veces problemáticos, en los comportamientos de las comunidades. En particular, la inadecuada interacción entre reglas formales y prácticas informales puede dar lugar al problema del *crowding out* o efecto de desplazamiento, el cual consiste en que las entidades mercantiles y las agencias de gobierno, con el fin de resolver situaciones socialmente complejas, imponen determinadas regulaciones sin reconocer cómo estas impactan las dinámicas informales de las comunidades (Eslava, s.f., p. 12). Así, dichas medidas obtienen como efecto secundario el *desplazamiento* de atributos prosociales como la confianza, la honestidad y la disposición a cooperar.

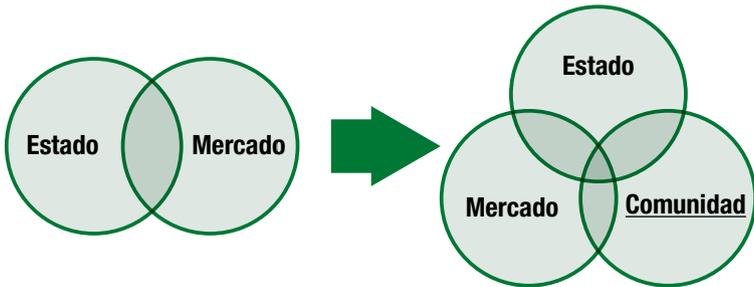
En consonancia con lo anterior, Elinor Ostrom (2013) sostiene que, contrario a lo que se suele asumir en la teoría, la regulación que se impone externamente no logra mayor cohesión social y, en realidad, desplaza las conductas voluntarias que propenden por la cooperación. De esta manera, es posible afirmar que el *crowding out* se da cuando “las decisiones e intervenciones públicas erosionan los arreglos comunitarios” (Eslava, s.f., p. 12). De este modo, se puede plantear que las intervenciones –públicas o privadas– que desconocen los contextos territoriales en los cuales se inscribe su accionar no logran los efectos deseados y, además, terminan vulnerando los arreglos colectivos con los que contaba inicialmente una comunidad. Sobre este respecto, Ostrom afirma que:

Gran parte del análisis político contemporáneo y las políticas adoptadas en muchas democracias modernas desplazan a la ciudadanía. Esto lo hacen desplazando las normas de confianza y reciprocidad y desplazando

el conocimiento de las circunstancias locales y la experimentación necesaria para diseñar instituciones efectivas (2000a, p. 13)¹⁷.

De este modo, a la hora de pensar en intervenciones –públicas o privadas– en contextos mineros, el *crowding out* se vuelve una amenaza latente que se debe evitar. Las reglas formales impuestas no suelen ser bien recibidas en ámbitos donde las dinámicas informales son predominantes y, por esta razón, se debe pensar en alternativas que resalten el papel de la comunidad en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se necesita superar la dicotomía Estado/mercado para que entren a relucir los logros y las dificultades de lo comunitario (ver Ilustración 1).

Ilustración 1. Superar dicotomías



Fuente: elaboración propia.

¹⁷ La traducción es propia.

De esta manera, es esencial la construcción de un marco regulatorio que, lejos de sustentarse en conjeturas, sea sensible al contexto territorial y a las dinámicas de las comunidades que allí se encuentran. Se necesita, entonces, que las reglas de juego no sean impuestas, sino más bien propuestas, lo cual propiciaría una mejor comprensión de los intereses y las formas de operar de las comunidades. Lo anterior, podría propiciar los cambios comportamentales deseados, los cuales, para este caso, aluden a la erradicación de la cultura de la ilegalidad en los municipios mencionados.

Si se entiende a una comunidad como “un grupo de gente que interactúa directamente, con frecuencia y de forma multifacética” (Bowles, 2004, p. 3), no se puede desconocer su rol esencial en los procesos de toma de decisiones. Así, son las personas que conforman la comunidad quienes acatan o no las medidas planteadas por un actor externo –privado o público–, quienes deciden si participan o no en los procesos propuestos y, en definitiva, quienes determinan el éxito o fracaso de una determinada intervención. Por esta razón, en consonancia con lo que plantea Ostrom (2000b), se necesitan alternativas institucionales que promuevan la solución de problemas a través del conocimiento de las comunidades y de una autogestión que contemple la provisión comunitaria, la credibilidad y la supervisión mutua.

Igualmente, reconocer la centralidad de la comunidad en la formulación e implementación de diversas intervenciones implica, a su vez, hacer distinciones importantes sobre lo que se debe promover y lo que se debe desestimular en dicha comunidad. De esta manera, en contextos mineros como los que nos convocan, es fundamental que actores como Gran

Colombia Gold sigan teniendo presente que la informalidad no es lo mismo que ilegalidad o alegalidad¹⁸. En este sentido, se puede entender lo informal como un factor positivo que potencia atributos de comunidad como la confianza y la cooperación. Así las cosas, este tipo de distinciones dan cuenta de un profundo conocimiento de las dinámicas comunitarias y, además, propician intervenciones donde los fenómenos beneficiosos son claramente diferenciados de los perjudiciales (ver Ilustración 2).

Ilustración 2. Diferenciar informalidad de ilegalidad y alegalidad



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, es importante recordar que, como se ha mencionado, las comunidades están inmersas en contextos específicos. En este sentido, las decisiones adoptadas por actores como Gran Colombia Gold necesitan seguir respondiendo a las características particulares de los entornos mineros en los cuales tiene presencia. Por esta razón, es relevante tener siempre

¹⁸ Según Gudynas, la alegalidad se refiere a las “acciones formalmente legales, pero con efectos evidentemente contrarios al objetivo de las leyes. La palabra fue aplicada inicialmente a enormes corporaciones que seguían la letra de las leyes, pero aprovechaban todos sus vacíos y flancos para evadir impuestos, transferir ganancias o especular” (citado por Fierro, 2013, p. 198).

presente que, como afirman Dente y Subirats, un contexto o entorno decisional es “el conjunto de factores y condiciones, estructurales o coyunturales, que influyen en los procesos decisionales y contribuyen a determinar los resultados” (2014, p. 173). De esta manera, no se puede dejar de lado el hecho de que el contexto decisional en el cual están inmersos los actores tiene efectos directos e indirectos sobre sus decisiones, acciones y comportamientos (Dente y Subirats, 2014, p. 183). Se trata, entonces, de un contexto diverso que condiciona a todos los involucrados.

En particular, decimos que este tipo de contextos se caracterizan por ser complejos, inciertos y conflictivos. *Complejos* porque implican la concertación de los intereses y las prioridades de una cantidad cada vez mayor de actores (públicos, privados y sociales). *Inciertos* porque, por un lado, es imposible conocer todas las consecuencias de cada una de las decisiones adoptadas y, por el otro, están sujetos a elementos cognitivos, económicos e institucionales¹⁹ que siempre involucran lo inesperado. Por último, se dice que son *conflictivos* porque, como se señaló, existe una pluralidad de actores con prioridades diferentes, lo cual hace que llegar a una solución conjunta sea un reto.

19 Dente y Subirats resaltan los elementos cognitivos, económicos e institucionales que configuran un contexto. Los primeros incluyen la cultura, el patrimonio cognitivo, las opiniones y la notoriedad. Los segundos son las condiciones económicas que caracterizan a una sociedad en un momento específico. Por último, los autores cuentan dentro de los elementos institucionales “el nivel de protección de los derechos de propiedad, el grado de descentralización o fragmentación del poder legislativo, el nivel de independencia del orden judicial, el rol atribuido a los instrumentos de democracia directa, la existencia de reglas generales relativas al modo en que puede y debe desarrollarse la acción pública, etcétera” (2014, p.174 - 181).

Todo lo anterior constituye, entonces, un conjunto de aspectos que se deben considerar para evitar el *crowding out*. Al tomar decisiones y adoptar intervenciones, Gran Colombia Gold se sumerge en escenarios territoriales donde confluyen una pluralidad de elementos y actores que no se pueden dejar de lado. De este modo, la comunidad y sus prácticas deben seguir siendo reconocidas como factores cruciales para afrontar adecuadamente los retos propios de los contextos mineros. En otras palabras, para evitar el efecto de desplazamiento, se deben comprender las dinámicas de la comunidad en *su* territorio para potenciar aquello que es beneficioso y erradicar prácticas nocivas como, por ejemplo, las vinculadas a la cultura de la ilegalidad.

1.3.2. Crowding out y decisiones públicas

Ahora bien, a la hora de pensar en formas de intervenir y solucionar situaciones socialmente problemáticas, se suele pensar en políticas públicas. Sin embargo, no siempre se considera el hecho de que dichas políticas también pueden generar *crowding out* cuando se vuelven medidas verticales, externamente impuestas y que desconocen el sentir de las comunidades y sus prácticas informales. En este escenario, contrario a lo que se espera, las políticas públicas terminan causando daño a las comunidades y erosionando el tejido social que inicialmente se quería potenciar.

Al respecto, es importante precisar que políticas públicas como las descritas surgen de concepciones igualmente estrechas y limitadas sobre lo que son y lo que deberían ser este tipo de intervenciones. Así, se parte de la idea de que solo ciertos

actores pueden ejecutar este tipo de políticas y las reducen al ámbito gubernamental²⁰. Frente a esto, autores como Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone proponen otra perspectiva según la cual es posible comprender a las políticas públicas como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales, e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (2008, p. 38).

De este modo, se reconoce que las políticas públicas implican la injerencia de otros actores relevantes y, además, se resalta el hecho de que dichas políticas pretenden modificar el comportamiento de determinadas personas. Así las cosas, se alude a una confluencia de actores, en un marco institucional concreto, para la elaboración conjunta de una alternativa de solución que amerita una acción concertada (Subirats et al.,

20 En esta línea, encontramos a las definiciones de política pública más clásicas como, por ejemplo, la brindada por Dye (1987), quien afirma que una política pública es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” y la proporcionada por Mény y Thoenig (1989), quienes sostienen que “una política pública es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental”.

2008). En esencia, se trata de un proceso mucho más complejo que implica el reconocimiento de los diferentes intereses y motivaciones de los actores involucrados.

Ahora, como también se señaló en la definición, las políticas públicas involucran decisiones que, siguiendo los planteamientos de Dente y Subirats (2014), se pueden denominar como *decisiones públicas* puesto que aluden a procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo y que, además, buscan transformar la forma como dicho problema es enfrentado. Igualmente, es importante señalar que son decisiones que se caracterizan por contar con cuatro elementos: un acto de voluntad, la existencia de alternativas, un proceso a través del cual se llega a una elección final y la posibilidad de transformación o cambio (Dente y Subirats, 2014).

En contextos tan retadores como los mineros, las decisiones públicas adquieren relevancia porque implican elecciones que involucran a los actores concernidos y, al tiempo, permiten llevar procesos inclusivos en los que las determinaciones se alcanzan de manera conjunta y concertada. De este modo, las decisiones públicas se ubican en contextos específicos y buscan establecer cursos de acción para alcanzar los cambios comportamentales deseados (Dente y Subirats, 2014). Así, son decisiones que buscan responder adecuadamente a las condiciones, necesidades y prioridades de las comunidades para que las alternativas de solución realmente funcionen. Dicho de otro modo, el tomador de decisiones se vuelve un *innovador* (Dente y Subirats, 2014) que, lejos de desplazar las prácticas y dinámicas propias de la comunidad, busca potenciar sus atributos prosociales.

Teniendo presente lo anterior, es posible decir que Gran Colombia Gold se convierte en un *innovador* cuando considera los contextos territoriales en los cuales está inmerso y cuando, además, valora de manera realista los intereses, las motivaciones y las prácticas comunitarias con las cuales convive. En este sentido, evitar el efecto de desplazamiento lleva a la inclusión de una pluralidad de actores que, si bien no simplifican el proceso decisional, lo enriquecen y llevan a considerar herramientas como la deliberación. Se trata, entonces, de un ejercicio responsable en el cual se le da voz a los concernidos y donde todos se hacen responsables del curso de acción adoptado. Esta corresponsabilidad también se hace fundamental para propiciar un verdadero cambio en el accionar y el comportamiento de los involucrados.

Llegados a este punto, es posible decir que evitar o contrarrestar el *crowding out* supone, por un lado, valorar la magnitud de los atributos y las capacidades de la comunidad en cuestión y, por el otro, reconocer que lo formal y lo informal no tienen por qué reñir en el ámbito de la gobernabilidad (Eslava y Preciado, s.f., p. 43). Así las cosas, se trata de elaborar conjuntamente mecanismos que favorezcan comportamientos orientados a la participación, la complementariedad y la cooperación.

Como se señaló antes, la deliberación constituye una clara alternativa para hacer frente al *crowding out* y para, al tiempo, propiciar dinámicas de *crowding in* donde las necesidades de la comunidad puedan ser consideradas y donde, en definitiva, se conozcan sus atributos y capacidades. De este modo, se necesita un diálogo consensuado en el cual se construya confianza y se fomenten procesos duraderos y sostenibles (Eslava y Preciado,

s.f., p. 44). Esto, claramente, se aleja de la lógica impositiva y muchas veces inmediatista que tanto Estado como mercado se pueden ver tentados a adoptar.

Igualmente, continuando con dinámicas más horizontales, la gobernanza también aparece como alternativa para evitar el *crowding out*. Esto debido a que, como señala Mayntz (2000), la gobernanza se presenta como una forma distinta de gobernar en la que predominan las dinámicas cooperativas y donde se generan redes entre actores públicos, privados y sociales. En este sentido, es un esfuerzo por construir nuevas formas de relacionamiento entre los diversos actores concernidos.

Pues bien, dado que la noción de gobernanza puede resultar bastante amplia, se precisa de un adjetivo que dé cuenta del tipo de interacciones que se buscan propiciar en los procesos de toma de decisiones. Por esta razón, considerando la multiplicidad de actores involucrados en los contextos mineros²¹ y teniendo presente la necesidad de reivindicar el papel central de la comunidad en este tipo de procesos, se considera que una *gobernanza policéntrica* sería una opción adecuada. Frente a este tipo de gobernanza, Ostrom plantea que:

El término *policéntrico* connota muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí. Si realmente funcionan de forma independiente o si, en cambio, constituyen un sistema interdependiente

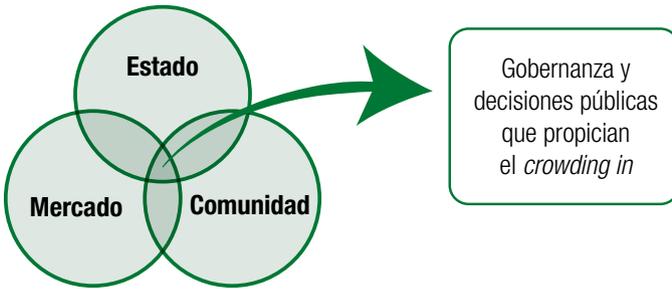
21 Algunos de los actores concernidos con la cuestión minera son: empresas mineras, autoridades ambientales, corporaciones autónomas regionales, gobiernos locales, mesas mineras, comunidades étnicas, organizaciones sociales, entre otros.

de relaciones es una pregunta empírica para cada caso particular. En la medida en que se tienen mutuamente en cuenta en una relación competitiva, forman parte de variados emprendimientos contractuales y cooperativos o recurren a mecanismos centrales de resolución de conflictos, las múltiples jurisdicciones políticas presentes [...] pueden funcionar de forma coherente con patrones congruentes y predecibles de comportamientos en sus interacciones. Entonces, en la medida en que esto sea así, se puede decir que funcionan como un *sistema* (2013, p. 11)²².

De esta manera, se puede comprender la compleja realidad de los contextos mineros como un *sistema* constituido por una pluralidad de *actores* o *centros*, los cuales tienen voz y voto en las decisiones públicas que se adoptan. Dicho de otro modo, considerar las decisiones públicas y la gobernanza policéntrica como formas de abordar y entender los diferentes contextos mineros, por un lado, permite centrar la mirada en la comunidad y, por el otro, valida la apertura de escenarios donde tiene lugar la deliberación a través de instrumentos que procuran una protocolarización discursiva y un sistema de seguimiento y monitoreo a los acuerdos establecidos. Así, se propicia efectivamente el *crowding in* (ver Ilustración 3). Ya no se trata, entonces, de un solo actor tomando decisiones; por el contrario, hablamos de Estado, mercado y comunidad confluyendo para generar respuestas más adecuadas a los retos propios de cada contexto.

22 Las cursivas son propias.

Ilustración 3. Propiciar el *crowding in* en contextos mineros



Fuente: elaboración propia.

Antes de proceder a nuestras consideraciones finales, cabe reiterar que lo que subyace al fenómeno del *crowding out* es la intención original de adoptar ciertas disposiciones para lograr un cambio específico en los actores concernidos. Así, el problema está en que cuando estas medidas son impuestas o producto del afán, redundan en rechazo comunitario y terminan erosionando aspectos que se consideran positivos como la confianza, la honestidad y la tendencia a cooperar. En este sentido, para erradicar comportamientos nocivos como, por ejemplo, los relacionados a la cultura de la ilegalidad, es fundamental que actores centrales como Gran Colombia Gold sigan propiciando cambio y transformación desde una mirada que rescate lo positivo de las prácticas informales y los deseos y las necesidades de la comunidad.

Se trata, entonces, de asumir una mirada en contexto que involucre a la comunidad en las decisiones públicas que se adopten para, de este modo, garantizar su éxito. Adicionalmente, es importante decir que el escenario planteado donde predominan las decisiones públicas y la gobernanza policéntrica

evidencia procesos horizontales y nuevas formas de interacción que, como tal, pueden ayudar a eliminar efectivamente aspectos comunitarios nocivos (ilegalidad y alegalidad) y, al mismo tiempo, potenciar elementos positivos como los arreglos microinstitucionales y las prácticas informales.

Consideraciones finales

Teniendo claro lo expuesto hasta el momento, es posible concluir que para gestionar adecuadamente intervenciones en territorios mineros como Segovia y Remedios se debe adoptar “una mirada complementaria que incluya el conocimiento técnico del negocio, el poder político de la instancia gubernamental y la vivencia comunitaria de los lugareños” (Eslava, s.f., p. 26-27). De esta manera, desde la formalidad se deben propiciar espacios institucionales en los que se reconozca la informalidad y, al tiempo, se le diferencie de la ilegalidad y la alegalidad.

Esta nueva óptica permite, entonces, la adopción de decisiones públicas que, al reconocer el papel central de la comunidad y sus prácticas, permiten dimensionar de forma realista la naturaleza de los problemas colectivos abordados. De esta manera, el tomador de decisiones públicas o *innovador* se convierte en un actor que se relaciona con otros y que conoce y comprende a profundidad la realidad que desea impactar y transformar. En este sentido, Gran Colombia Gold, como empresa innovadora en el contexto minero, necesita continuar sus esfuerzos para empoderar a las comunidades y para erradicar prácticas asociadas a la cultura de la ilegalidad que imperan en los territorios donde tiene injerencia el proyecto.

Igualmente, como se señaló en un principio, este tipo de apuestas buscan evidenciar que, lejos de ser meros entes receptores, las comunidades son actores centrales que deben ser considerados e involucrados en los procesos de toma de decisiones. Por consiguiente, la propuesta de consolidar una gobernanza policéntrica adquiere fuerza y relevancia pues se presenta como una forma de gestión y gobierno donde actores públicos, privados y sociales pueden tener voz y voto. Así las cosas, decisiones públicas y gobernanza policéntrica se unen para resaltar los atributos de comunidad más necesarios y para, además, propiciar procesos de *crowding in*.

Por otro lado, para que las decisiones públicas y la gobernanza policéntrica se materialicen, es fundamental que se propicien iniciativas que promuevan el diálogo, la participación y el reconocimiento recíproco. Así, la deliberación se vuelve una herramienta democrática que evita el desplazamiento de atributos beneficiosos y, al mismo tiempo, permite identificar los elementos o factores que se deben transformar. Lo que subyace a este accionar es, entonces, una clara intención de cambio que debe considerar todos los frentes posibles para, de este modo, lograr políticas, programas y proyectos más incluyentes y pertinentes.

Por su parte, cabe recordar que, como señaló Ostrom, “el desplazamiento de la ciudadanía es un desperdicio de recursos humanos y materiales y desafía la sostenibilidad de las instituciones democráticas a lo largo del tiempo” (2000, p. 13)²³. De

23 La traducción es propia.

este modo, se deben seguir sumando esfuerzos institucionales entre la empresa Gran Colombia Gold y el gobierno local de los municipios referenciados, con el ánimo de establecer sinergias sostenidas en el tiempo y recoger un mayor conocimiento de las comunidades para, así, potenciar sus atributos y capacidades mientras también se atienden sus necesidades. Si bien no hay soluciones absolutas, iniciativas con una mirada más comprensiva sobre el territorio, pueden ayudar a tomar decisiones públicas más acertadas.

Para terminar, es importante reiterar que se reconoce que los contextos en los cuales están inmersos los actores que nos convocan son complejos. Es precisamente por esta razón que el *crowding out* se vuelve una amenaza latente que siempre se debe evitar. De esta manera, proponer medidas inclusivas y conocer a profundidad a las comunidades es un reto para todo tomador de decisiones que se encuentre en circunstancias territoriales tan diversas como las de los municipios en cuestión. Sin embargo, como sostiene Ostrom, antes de renunciar, “debemos buscar la mejora de nuestros marcos analíticos y teorías, para ser capaces de comprender la complejidad” (2013, p.54). Solo con esta nueva comprensión podremos dar paso a una acción concreta, concertada y comunitaria que propicie la transformación social deseada.

Referencias

- Bowles, S. (2004). Gobernanza económica: Mercados, Estado y comunidades. En S. Bowles (Ed.), *Microeconomía. Comportamiento, instituciones y evolución* (pp. 1-36). Bogotá: Universidad de los Andes.

- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Dye, T. R. (1987). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Eslava y Preciado (s.f.). El camino de la tenaza a la tría. Gobernanza comunitaria en la minería aurífera: acercamiento conceptual. En Eslava, A. (Ed.). *Reglas de oro*. (pp. 31-52). *En prensa*.
- Eslava, A. (s.f.). ¿Quién tiene el oro pone las reglas? Instituciones, gobernanza y minería aurífera en Buriticá. En Eslava, A. (Ed.). *Reglas de oro*. (pp. 11 – 30). *En prensa*.
- Fierro, J. (2013). Una aproximación sintética sobre impactos ambientales de la minería no legal. En L. J. Garay (Coord.), *Minería en Colombia: Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (pp. 193-225). Bogotá: Contraloría General de la República.
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría de “governance”. *Instituciones y Desarrollo*, (7), 15-24.
- Mény, Y. y Thøchig, J. P. (1989). *Politiques publiques*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Ostrom, E. (2000a). Crowding out Citizenship. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), 3-17.
- Ostrom, E. (2000b). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- 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*, 2(1), 5-72.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

1.4. Oportunidades de desarrollo en el sector minero desde las instituciones políticas y económicas

Por: Andrea Echavarría Areiza
y Yeison Darío Londoño Quiceno

Introducción

Una de las preguntas más apremiantes de la economía y las ciencias sociales versa sobre las causas de las desigualdades económicas y las asimetrías de desarrollo entre las comunidades. Incluso, se han establecido diferentes tipologías de categorización que, si bien han tenido actualizaciones, conservan su sentido: identificar las comunidades desarrolladas y las que están en vía de desarrollo (Sunkel y Paz, 1999). En particular, esta categorización se aplica a nivel nacional para identificar los municipios que gozan o carecen de desarrollo económico, político y tecnológico.

Al respecto, surgen preguntas como: ¿Por qué unas sociedades alcanzan altos niveles de desarrollo mientras otras se estancan? y ¿Cuáles son los elementos que permiten que una comunidad o territorio alcance niveles óptimos de desarrollo? En esencia, la pregunta por alcanzar el desarrollo de las sociedades implica un conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se expresan en dificultades como: profundas desigualdades de riqueza, estancamiento, retraso en relación con otros territorios, potencialidades productivas desaprovechadas, dependencia económica, política y tecnológica, entre otros (Sunkel y Paz, 1999). Frente a esto, Acemoglu Johnson y

Robinson (2005) desarrollan tres grandes marcos explicativos para estos fenómenos: el geográfico, el cultural y el institucional.

Pues bien, el marco *geográfico* centra su análisis en lo natural, es decir, en los elementos físicos de un entorno, entendiendo las condiciones climáticas y ecológicas como los factores que influyen en el comportamiento de los agentes económicos individuales. Por su parte, el marco *cultural* determina que las causas de estas desigualdades se encuentran en los elementos culturales, es decir, en los valores, las creencias y las preferencias, las cuales pueden estar relacionadas con la religión y las concepciones de lo bueno y lo malo (Acemoglu Johnson y Robinson, 2005). No obstante, el inconveniente con estas teorías es que son de carácter determinista²⁴ y el problema del desarrollo se asume como un hecho invariable y natural. Por esta razón, Acemoglu y Robinson (2012) plantean el marco *institucional*, el cual se refiere al desarrollo de instituciones económicas y políticas *inclusivas* que constituyen la condición de cambio necesaria para llegar a un estado de desarrollo.

Teniendo claro lo anterior, este capítulo estudia el papel que ocupan las instituciones políticas y económicas en las comunidades mineras. Así, el análisis se centra en los territorios de extracción de recursos minerales, entendiendo que esta actividad es una fuente de oportunidades para que dichas

24 Este concepto indica la pretensión de establecer una naturaleza prefijada e invariable a un fenómeno y, por tanto, se considera que los actos dirigidos a transformarlo serán en vano. En otras palabras, el determinismo reduce a una sola causa la complejidad de los acontecimientos históricos y los fenómenos sociales (Katz, 1998).

comunidades logren estar más cerca del desarrollo económico, político y social. De esta manera, se pretende evidenciar que, pese a los señalamientos en torno a la labor extractiva, su efectividad y utilidad dependen de múltiples factores como la institucionalidad y la participación de las comunidades.

Para alcanzar el objetivo anterior, este capítulo se desarrolla en cuatro apartados. El primero, ahonda en la actividad minera como tal, en sus potencialidades y principales posturas críticas y en el rol que desempeñan las instituciones como categoría política y organizacional de dicha actividad. En el segundo, se describen los principales elementos de las instituciones económicas y políticas extractivas e inclusivas, lo cual será contextualizado para los casos específicos de Gran Colombia Gold y la administración municipal de Segovia y Remedios²⁵. En el tercer apartado, se alude a la informalidad²⁶ e ilegalidad como fenómenos presentes en las comunidades de Segovia y Remedios, entendiendo que ambas tienen sus raíces en deficiencias institucionales. Asimismo, este apartado propone recomendaciones encaminadas a la categoría de instituciones inclusivas y a la noción de *creación de valor compartido*. Finalmente, en el cuarto apartado se plantean algunas conclusiones.

25 Esto se justifica dado que estas reflexiones surgen en el marco de la investigación adelantada por Gran Colombia Gold y la Universidad EAFIT: *¿Cómo cambiar la cultura de la ilegalidad en contextos mineros? Comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva*.

26 Es importante aclarar que en este capítulo se prestará especial atención a los retos que implica la informalidad minera. De este modo, si bien se reconoce que dicha informalidad puede tener elementos positivos y potencialidades, se resaltarán las dificultades que trae consigo el hecho de que sea una actividad económica no regularizada.

1.4.1. Extracción de minerales e institucionalidad

Para comenzar, es importante decir que los recursos naturales representan una oportunidad para financiar desarrollo y reducir brechas de desigualdad en muchos países con problemas de pobreza (Cárdenas y Reina, 2008). De este modo, países que cuentan con recursos minerales podrían, por ejemplo, convertirlos en apoyo financiero para satisfacer necesidades fiscales, las cuales pueden ir desde el desarrollo de programas de infraestructura y gestión de riesgos naturales, hasta la formación de capital humano (Benavides, 2014). Para el caso colombiano, un escenario ilustrativo es el de las regalías mineras²⁷, las cuales representan una fuente de ingresos fundamental para el Estado²⁸ y constituyen un elemento central para llevar a cabo los planes de desarrollo de distintas entidades territoriales del país (Agencia Nacional de Minería, 2018).

No obstante, vale la pena advertir que contar con recursos naturales no es un insumo suficiente para garantizar el progreso social. Así, es indispensable la presencia de instituciones económicas y políticas sólidas que garanticen que las rentas de *duración finita*, procedentes de la explotación de recursos no renovables como el oro, se transformen en otros tipos de activos y de capital que generen ingresos cuando finalice dicha explotación (Benavides, 2014). De lo contrario, cabe esperar

27 Las regalías son una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, las cuales pueden ser recaudadas en dinero o en especie (Ministerio de Minas y Energía, s.f.).

28 Por ejemplo, para 2018, las regalías alcanzaron niveles de hasta 2,1 billones de pesos (COP).

la *maldición de los recursos naturales*²⁹ y, en consecuencia, el surgimiento de posturas críticas de la actividad minera, las cuales terminan asociándola a: un crecimiento económico volátil, impactos negativos sobre la expansión de otros sectores económicos, corrupción, degradación ambiental, conflictos violentos y demás daños sociales vinculados (UNDP, 2020).

Cárdenas y Reina (2008) agrupan en tres categorías las principales posturas críticas que surgen alrededor de la actividad minera: la primera, advierte sobre la tendencia decreciente del consumo de productos básicos en el mercado internacional. La segunda, llama la atención sobre los riesgos de padecer la denominada *enfermedad holandesa*³⁰ ante un auge de los precios en los mercados internacionales. Finalmente, la tercera categoría critica el impacto limitado que la minería tiene sobre las otras actividades productivas de un país, pues, como no suele generar muchos eslabones con el resto de la economía,

29 Posada (2015) describe la *maldición de los recursos naturales* como la teoría que explica la paradójica situación en la cual aquellos países ricos en recursos naturales, especialmente no renovables como combustibles y minerales, suelen presentar un pobre desempeño económico y niveles de desarrollo menores a los de países que no cuentan con dichos recursos. Según el autor, esto se explica porque las rentas generadas por estos bienes pueden crear desequilibrios en la economía del país e impulsar la corrupción, lo cual conduce a un uso ineficiente de los ingresos obtenidos (Posada, 2015).

30 Se refiere a los efectos nocivos que el auge de un sector primario puede traer sobre la economía. Estos efectos no deseados se pueden dar a través de dos mecanismos de transmisión: por una parte, la abundancia de divisas aprecia la tasa de cambio y hace al resto de la economía menos competitiva en el contexto internacional. Por otra parte, cuando un sector primario entra en auge se suele hacer más rentable que otros sectores económicos, lo cual podría implicar que otras industrias importantes para la economía nacional tengan una menor recepción de recursos vía inversión (Cárdenas y Reina, 2008).

no produce el dinamismo deseado para promover incrementos en el empleo ni en el consumo de los hogares. Ahora, una vez identificadas estas posturas, Cárdenas y Reina las examinan para contrastarlas con la evidencia empírica de distintos países³¹, lo cual les permite concluir que:

El impacto final de la minería en el crecimiento económico depende de otros aspectos del país que se esté evaluando, como la calidad de sus instituciones, la idoneidad de su política macroeconómica, y las políticas que adopte en cuanto a la formación de capital humano y el desarrollo tecnológico (2008, p. 12).

Lo anterior confirma, entonces, lo planteado por Benavides (2014) sobre el rol protagónico que tienen las instituciones a la hora de contribuir al progreso en territorios que cuentan con recursos minerales abundantes. Además, esto se complementa con los hallazgos de Collier y Hoeffler (2002), quienes, al analizar la relación entre el desarrollo de industrias extractivas como la minera y la presencia de grupos al margen de la ley, encuentran que las rentas procedentes de actividades extractivas como la minería aurífera pueden volver a este sector un posible blanco de extorsión por parte de distintos grupos armados. Este riesgo se exagera cuando dicho fenómeno ocurre en un escenario con altos niveles de pobreza y caracterizado por una débil presencia estatal e institucional. Asimismo, los autores señalan que estas rentas suelen tener cierto efecto corruptor sobre las instituciones en comunidades que no son maduras en términos políticos.

31 Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y Perú.

Ahora bien, el hecho de que el sector minero haga parte de las industrias extractivas no implica que sus intereses vayan en contravía del desarrollo económico de una región o de los intereses de las comunidades y tampoco hace que su presencia *per se* conduzca a las problemáticas expuestas. De este modo, vale la pena señalar que la industria extractiva no es lo mismo que las instituciones extractivas. Así, mientras la primera hace referencia a la actividad de extraer recursos, las segundas aluden a formas de organización política y económica en las que impera la exclusión y el beneficio económico de una estrecha élite. Por tanto, es necesario aclarar que la industria extractiva no siempre opera bajo esquemas que fomenten la exclusión, la desigualdad, la falta de oportunidades y el beneficio para unos pocos. Por el contrario, esta puede organizarse para promover la equidad, la participación y el desarrollo económico y social de las comunidades donde opera.

Dicho lo anterior, es preciso reconocer que las *instituciones* son el concepto central de este texto. Tomando la definición ofrecida por North (1990), se puede decir que las instituciones son las *reglas de juego* en una sociedad y, por consiguiente, limitan y guían los comportamientos de las personas mientras, al tiempo, permiten establecer un orden que reduce la incertidumbre en el marco de acción de las comunidades. Dichas reglas de juego disponen, entonces, de los incentivos necesarios para generar comportamientos deseados y reducen los costos de transacción (North, 1990). En otras palabras, las instituciones son la columna vertebral del sistema político prevaleciente y una de las causas principales de la prosperidad de los territorios.

Ahora bien, dichas instituciones pueden ser formales e informales. Las primeras se refieren al marco legal de un territorio que, por lo general, se encuentra escrito y ratificado por una autoridad. Entre tanto, las segundas subyacen y complementan a las reglas formales, y se componen de acuerdos y códigos de conducta que establecen las comunidades para guiar sus interacciones y relaciones (North, 1990). Sin embargo, vale la pena advertir que la existencia de instituciones y normas de comportamiento implica dos posibilidades: por un lado, eventualmente se pueden generar comportamientos de incumplimiento y, por el otro, es posible que se erijan instituciones perjudiciales que causen daño a las comunidades y que promuevan una cultura de la ilegalidad. En este segundo escenario, se necesita analizar la naturaleza de esos comportamientos nocivos y los incentivos que tienen en una comunidad para, eventualmente, encontrar formas de intervenirlos y modificarlos³² (Bicchieri, 2019).

Así las cosas, es posible afirmar que las instituciones tienen un impacto directo en la conformación del capital social de una comunidad, el cual implica elementos como la confianza, la reciprocidad, la participación, las normas compartidas y, en general, el marco de la acción colectiva. Por tanto, es menester que la configuración de las reglas de juego de una comunidad no sea impuesta, sino que, por el contrario, sea parte de una construcción colectiva, participativa y deliberada que tenga en

32 Como se mencionó, en la presente investigación, estos comportamientos negativos se relacionan con la cultura de la ilegalidad y con problemáticas asociadas al recurso aurífero. En la tercera parte de este capítulo se hará énfasis en problemas relacionados con la ilegalidad y, a veces, con la informalidad en el sector minero de Segovia y Remedios.

cuenta las particularidades locales. Asimismo, es indispensable que la conformación de estas instituciones mantenga abierta la posibilidad de cambio y de adaptación a los diferentes contextos e intereses comunitarios. Esto permitiría movilizar y construir recursos de capital social, al tiempo que posibilitaría la solución de problemas de acción colectiva (Ostrom y Ahn, 2003).

1.4.2. Sobre las instituciones extractivas e inclusivas

Con el fin de evitar que las instituciones de una sociedad generen comportamientos colectivos adversos que decanten en estancamiento del desarrollo, Acemoglu y Robinson (2012) supeditan el éxito económico y social de una comunidad a la renovación de instituciones extractivas por otras de corte inclusivo. En su libro, los autores centran su atención en la estructura³³ de las instituciones políticas y económicas, así como en el papel y la influencia de los grupos que detentan el poder político y las formas de distribución de recursos³⁴. En este punto, es importante señalar que el establecimiento de las instituciones es un asunto de carácter endógeno, es decir, está determinado por decisiones colectivas suscitadas en un escenario plural con una multiplicidad de actores que tienen preferencias muy variadas. Esto implica, entonces, la presencia de conflictos de intereses al momento de elegir el tipo de instituciones prevalecientes.

33 Por estructura se entienden las características, formas de organización y reglas que conforman a las instituciones políticas y económicas.

34 Estas variables hacen parte del marco de análisis de los autores y serán explicadas más adelante, pues son las que determinan el éxito o el fracaso de las instituciones políticas y económicas de un territorio.

Ahora, como también señalan Acemoglu y Robinson (2012), las instituciones políticas y económicas³⁵ elegidas por la sociedad³⁶ pueden ser inclusivas y fomentar el crecimiento económico y la participación política o, por el contrario, pueden ser extractivas y convertirse en un escollo para el desarrollo económico y el pluralismo político. Así, las instituciones extractivas son aquellas formas de organización política y económica bajo las cuales el Estado garantiza los derechos de propiedad y civiles a favor de una élite, mientras excluye a la mayoría de la población de la toma de decisiones. Según los autores, las instituciones económicas importan dado que intervienen en los resultados de desempeño económico y la distribución de los recursos. De este modo, al ser extractivas, carecen de un marco regulatorio en el que impere la igualdad de oportunidades y, por tanto, no generan incentivos que promuevan condiciones propicias para el desarrollo como el ahorro, la inversión y la innovación (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005).

No obstante, lo anterior no quiere decir que bajo instituciones económicas extractivas no se genere crecimiento o riqueza, pues con este modelo se puede estimular la actividad económica y, aunque limitada, se puede generar cierta prosperidad. El meollo del asunto está en que la naturaleza del desarrollo que

35 Los conceptos de instituciones económicas y políticas se toman en este capítulo como recursos teóricos para hacer referencia a las reglas de juego bajo las que se organizan la empresa Gran Colombia Gold (institución económica) y la administración política municipal (institución política).

36 Con esto no se desconoce el hecho de que las instituciones no solo son fruto de un diseño deliberado o un acuerdo de voluntades, sino que también pueden ser el resultado de procesos históricos de desarrollo.

se genera con este tipo de instituciones no es sostenible, aunque pueda llegar a ser persistente, pues no propicia dinámicas que involucren suficientemente a las comunidades ni fomenta la transición de simples actividades extractivas a otras con mayor valor agregado (Acemoglu y Robinson, 2012). Adicionalmente, este tipo de instituciones tampoco permiten alcanzar niveles suficientes de progreso tecnológico toda vez que, como se dijo, entorpecen la innovación por falta de incentivos y por la resistencia que generan las élites al cambio de reglas de juego. Esto obstaculiza el proceso de destrucción creativa³⁷, el cual es necesario para que una sociedad continúe por un sendero de crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo (Easterly, 2001).

Sumado a lo anterior, el crecimiento económico es limitado bajo instituciones extractivas en la medida en que, al otorgar beneficios a unas élites, produce escenarios de exclusión que propician el estallido de conflictos locales para sustituir a los grupos de poder económico. Por consiguiente, las luchas internas, la desconfianza y la inestabilidad en los contextos de instituciones extractivas crean círculos de ineficiencia y revierten la centralización política (Acemoglu y Robinson, 2012). Así, considerando que la naturaleza endógena de las instituciones implica la existencia permanente de conflictos, es esencial resaltar que el manejo y tratamiento efectivo de los mismos dependerá del tipo de instituciones con las que se cuente.

37 Este término hace referencia al proceso mediante el cual se sustituyen las viejas formas de ordenanza a favor de unas nuevas lógicas de desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012).

Dicho esto, se puede afirmar que el progreso o estancamiento de las comunidades depende del marco institucional predominante. Como lo manifiesta Sosa Valle (2019), en el trasfondo de la interacción humana, el agente individual no toma decisiones en el vacío, sino que se encuentra inserto en un marco de incentivos. Por esta razón, se puede decir que las instituciones extractivas no generan alicientes necesarios ni suficientes para que aparezca la figura del *entrepreneur*³⁸. Como lo propone Paul Romer (1990), esto decanta en atrasos en materia tecnológica y condiciona la tasa de crecimiento de la economía al no superar la barrera de los rendimientos marginales decrecientes que en un punto determinado experimenta el capital.

Con todo esto, Acemoglu y Robinson (2012) plantean la posibilidad de generar desarrollo político y económico a partir de otro tipo de instituciones que categorizan como *inclusivas* y que, como se ha dicho, pueden ser económicas y políticas. Así, las primeras comprenden formas de organización social que permiten el crecimiento económico sostenido y la prosperidad de diferentes mercados que incentivan la inversión y la participación social. Esto es particularmente relevante para el sector minero, pues se pueden identificar este tipo de instituciones en el desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos productivos³⁹. De este modo, estas instituciones permiten “contribuir

38 Figura que hace referencia a los emprendedores, es decir, personas con nuevas iniciativas e ideas que llevan a la creación de nuevos negocios, productos, empleos, entre otros.

39 Los encadenamientos productivos son un instrumento de desarrollo que permite construir vínculos y relaciones comerciales a largo plazo entre sectores de diferentes actividades productivas, como el sector de la piscicultura, el agropecuario, el ambiental, entre otros (Correa, 2016).

enormemente al crecimiento y al desarrollo de sectores intensivos en conocimiento y tecnología, que fomenten al mismo tiempo un elevado nivel de capital humano” (Correa, 2016, p. 10).

Lo anterior es relevante porque implicaría un paso significativo para la generación de empleo y, en consecuencia, la reducción de los niveles de pobreza. De esta manera, aplicado al caso de estudio que nos convoca, se advierte que la empresa Gran Colombia Gold, como un actor fundamental para el desarrollo sostenible que busca extraer recursos minerales en los municipios de Segovia y Remedios, debe mantener el enfoque en cimentar relaciones y reglas económicas⁴⁰ basadas en la noción de instituciones inclusivas. Así, podría sostener y fortalecer su posición y conservar a nivel local su rol como generadora de desarrollo económico y social⁴¹. De acuerdo con esto, es posible afirmar que la virtud de las instituciones económicas no se reduce al crecimiento de variables e indicadores macroeconómicos, sino que, por el contrario, deben garantizar y proteger los derechos de propiedad y permitir un acceso relativamente igual a los recursos económicos por parte de un amplio segmento de la sociedad (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005).

40 Estas relaciones y reglas de juego se refieren a formas que incentiven la participación, la inversión y la innovación en la actividad extractiva, donde las comunidades y los trabajadores sientan la confianza de manifestar sus intereses y perspectivas de desarrollo y que, por tanto, no vean a la empresa como un cuerpo impositivo e inaccesible, sino como una organización con la que se puede mantener una relación equilibrada y de mutuo reconocimiento.

41 En este punto, es importante reconocer que la empresa actualmente adelanta iniciativas que apuntan a este objetivo. Así, por ejemplo, se ha buscado el mejoramiento de la infraestructura terrestre (vías) y del ámbito de la educación, a través de la firma de convenios de cooperación con las actuales alcaldías de los municipios de Segovia y Remedios.

De esta forma, se advierte que dichas instituciones inclusivas aluden a valores liberales, es decir, promueven el libre comercio y protegen los derechos de propiedad privada. En palabras de Acemoglu y Robinson (2012), estas instituciones “crean mercados inclusivos, que no solamente dan a las personas libertad para ejercer la profesión que mejor se adapte a su talento, sino que también proporcionan igualdad de condiciones que les dé la oportunidad de hacerlo efectivamente” (2012, p. 85). En este sentido, las instituciones económicas inclusivas se destacan porque limitan el acceso al poder a élites y monopolios extractivos⁴² que inhiben el desarrollo de las comunidades.

Lo anterior manifiesta el carácter imperativo de construir instituciones económicas que permitan establecer lazos de confianza entre ciudadanos, Estado y mercado. También, la necesidad de poner en marcha políticas y procesos de desarrollo que demanden nuevas instituciones. De esta forma, se esperaría que las personas tuvieran incentivos reales para invertir, innovar y tomar parte activa de los procesos económicos (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005). Además, cabe decir que estos elementos resultan de gran relevancia para construir y fortalecer los motores de la prosperidad y el desarrollo en términos de educación y tecnología. Al respecto, vale la pena señalar que ambos aspectos, al ser impulsados por Gran Colombia Gold, han posibilitado escenarios de formación y

42 Un ejemplo de estos monopolios en el contexto minero son los actores armados ilegales, quienes usan el poder territorial y económico conseguido a través de la violencia para llevar a cabo procesos de extracción ilícita de minerales y, de esta manera, obtener rentas ilegales. Como consecuencia, se adoptan prácticas que afectan y deterioran a las comunidades de estos territorios.

transferencia de conocimiento pertinentes para continuar perfilando las capacidades de las comunidades hacia la creación colectiva de iniciativas productivas, las cuales pueden y deben vincularse, directa o indirectamente, con otros sectores económicos del territorio o con la cadena de valor de la empresa, permitiendo aumentar las capacidades del sector minero (Gran Colombia Gold, 2018).

En suma, se entiende que las prácticas de las instituciones económicas inclusivas tienen por fin incentivar la participación de las personas en los mercados. Así, se advierte que algunas de estas iniciativas ya hacen parte de los proyectos de Gran Colombia Gold y, por consiguiente, tienen la intención de seguir motivando la responsabilidad y el desarrollo social y económico de Segovia y Remedios. Al respecto, cabe destacar que, de dichas iniciativas, las estrategias enfocadas en los procesos de educación y formalización minera⁴³ son relevantes porque, como se señalará a lo largo del presente libro, son dos asuntos prioritarios que merecen énfasis en los proyectos territoriales por su potencial de generación de capital social.

Ahora bien, aunque se ha establecido la importancia de las instituciones económicas para la generación de progreso social y desarrollo económico, no se puede caer en el error de pensar que “los mercados son el éter universal de la existencia económica, más bien, deben entenderse como parte

43 Actualmente, estos proyectos son: encadenamiento productivo de la pequeña minería y Proyecto Global de Mercurio (PGM); educación para el desarrollo y erradicación del trabajo infantil; y mujeres líderes emprendedoras (Gran Colombia Gold, 2018).

de las instituciones sociales que dependen de la evolución de reglas y normas detalladas” (Hodgson, 2006, p. 44). En este sentido, el marco de análisis que proponen Acemoglu y Robinson (2012) cuestiona la idea de la racionalidad económica como un asunto aislado y, por consiguiente, incluye elementos políticos y de poder formal e informal⁴⁴. Según esto, las *instituciones políticas* son aquellas que definen los límites de acción, los incentivos de comportamientos y las decisiones de los actores en la esfera política. Dicho de otro modo, son instituciones cuya estructura incide en el grado de poder y libertad de acción que tienen las élites y los grupos políticos.

Teniendo claro lo anterior, es posible decir que las instituciones políticas *extractivas* implican la concentración del poder político en un pequeño grupo que excluye a la mayor parte de la población de los procesos de toma de decisiones. Por el contrario, las instituciones políticas *inclusivas* propenden por escenarios sociales con altos niveles democráticos, pluralidad de voces, activa participación y extensión de los derechos políticos (Sosa Valle, 2019).

Para mayor claridad sobre los conceptos referidos en este capítulo, a continuación, se presentan sus definiciones (ver Tabla 1).

44 Los autores dividen los conflictos de poder entre poder político *de jure* y poder político *de facto*, donde el primero emana de las instituciones políticas y el segundo de la distribución de recursos y la capacidad de resolver problemas de acción colectiva.

Tabla 1. Definiciones instituciones políticas y económicas

Concepto	Definición
Instituciones políticas extractivas e inclusivas	<p>Las extractivas implican un conjunto de reglas que favorecen a una pequeña élite que detenta el poder y que entorpece la participación social en la toma de decisiones. A su vez, estas instituciones truncan el desarrollo económico, social y político de una comunidad, desincentivan la participación y restringen la protección de los derechos políticos.</p> <p>Las inclusivas se esfuerzan por mantener y fortalecer un marco de acción que favorece y protege los derechos políticos y sociales de un grupo amplio de la sociedad. Se caracterizan por estar “suficientemente centralizadas y [por ser] pluralistas” (Acemoglu y Robinson, 2012, p. 89).</p>
Instituciones económicas extractivas e inclusivas	<p>Las extractivas obstruyen e interfieren el desarrollo económico de una sociedad. Suelen favorecer a un pequeño grupo de personas en detrimento de la población en general. Además, no propician incentivos de inversión, ahorro, participación en el mercado y demás conductas que promueven la innovación en una comunidad.</p> <p>Las inclusivas disponen sus reglas de juego para que la mayor cantidad de personas de una comunidad pueda participar activamente en el mercado. Incentivan comportamientos favorables para el mercado al proteger los derechos de propiedad de un amplio sector social, invierten en capital físico y humano, e influyen en una distribución de recursos incluyente y amplia.</p>

Fuente: elaboración propia con base en Acemoglu, Johnson y Robinson (2005).

En definitiva, es posible plantear que, al presentar este marco de análisis, Acemoglu, Johnson y Robinson (2005) buscaron demostrar la existencia de una jerarquía institucional. Esto quiere decir que las instituciones políticas intervienen en el equilibrio de las económicas y, a su vez, estas últimas determinan los resultados económicos y la distribución de recursos en

una sociedad. En otras palabras, para que existan instituciones económicas inclusivas, estables y duraderas, es necesario un sistema político plural y abierto representado en instituciones políticas inclusivas, lo cual invita a la construcción de sinergias entre dichas instituciones que, para nuestro caso, se encuentran representadas en la compañía Gran Colombia Gold y los gobiernos locales de Segovia y Remedios.

Lo anterior, se justifica entendiendo que, en la actualidad, la solución de problemas requiere un nivel de organización mayor que no se agote en lo público o en lo privado, sino que responda a un modelo de gobernanza por redes. Según Aguilar (2010), esto es un sistema de toma de decisiones “descentralizado, horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo, consensual, en forma de red y hasta paritario con las organizaciones sociales” (2010, p. 35).

Ahora, centrados en la importancia de las relaciones sinérgicas, es importante advertir que estas implican fortalecer las alianzas estratégicas en los proyectos sociales y de minería que se adelantan en los municipios. Igualmente, es preciso mantener las rutas de comunicación entre la empresa, el gobierno local y la comunidad. Además, se debe buscar coherencia conceptual y metodológica entre las instituciones y los actores involucrados y, sobre todo, propiciar convergencia en las metas y objetivos respecto al desarrollo territorial y la visión de futuro dentro de la comunidad (Herrera, 2014). Lo anterior, se sugiere reconociendo que se pueden presentar tensiones y desacuerdos entre la administración municipal, la comunidad y Gran Colombia Gold, las cuales no deben fungir como obstáculos en los procesos de negociación, sino que deben tomarse como

una oportunidad de reconocimiento mutuo para la generación de acuerdos. La idea es, entonces, mantener perspectivas de desarrollo comunes para consolidar una agenda de acción compartida dirigida al mejoramiento de las condiciones educativas, infraestructurales y de formalización.

1.4.3. Retos y posibles alternativas en la institucionalidad minera

En términos generales, es posible decir que, en el departamento de Antioquia, la extracción minera se ha visto permeada por conflictos territoriales y económicos que han influido en la composición de las comunidades mineras y en sus relaciones con las instituciones y organizaciones estatales y de mercado. En este sentido, si bien se han realizado esfuerzos por solucionar problemáticas en torno a la ilegalidad, la informalidad, la violencia, la pobreza, entre otras, no se puede negar el hecho de que, en la actualidad, y en diferentes proporciones, estos fenómenos persisten (GDIAM, 2019). Frente a esto, la academia propone un cambio en la organización de los territorios que apunte a la construcción de lo que más arriba denominamos *instituciones inclusivas* (Acemoglu y Robinson, 2012).

En relación con los contextos que nos competen –Remedios y Segovia–, esta institucionalidad inclusiva es relevante porque podría posibilitar la resolución de disputas⁴⁵ entre la

45 Algunas de las disputas que pueden suscitarse en estos territorios tienen que ver con vacíos legales, el ordenamiento territorial, la concesión de títulos, la administración de los recursos de la actividad minera por parte del gobierno local, la relación con las prácticas mineras ancestrales y la protección ambiental, etc. (GDIAM, 2019; Salazar, 2014).

comunidad, las administraciones municipales y Gran Colombia Gold. Igualmente, estas instituciones permitirían reducir los conflictos generados por las rentas de la actividad minera y, además, podrían modificar las prácticas y normas sociales perjudiciales identificadas a partir de mecanismos de adjudicación y legitimación que, a su vez, otorgarían un marco para ejercer control a quienes detentan el poder político (Hodgson, 2006). Al respecto, vale la pena resaltar que, para los territorios mineros, se sabe que algunos de los principales factores que inhiben el desarrollo son los altos niveles de informalidad⁴⁶ e ilegalidad⁴⁷ y, además, el hecho que las personas no encuentran suficientes incentivos para cambiar estos comportamientos en el corto plazo (GDIAM, 2019).

En los casos de Segovia y Remedios, a pesar de que la informalidad y la ilegalidad ocupan un papel central en la agenda de intervención de Gran Colombia Gold, estas persisten en los territorios. Ahora bien, en la teoría estos fenómenos se han relacionado históricamente con la debilidad de instituciones políticas que no logran mantener el control ni generar relaciones de confianza con la comunidad. Esta percepción se refuerza, en primer lugar, por la permanente presencia de grupos armados que disputan el control territorial y las rentas

46 La minería informal se da en la minería a pequeña escala y en la de subsistencia. Es informal en la medida en que no se ha logrado regularizar ni formalizar por cuestiones ajenas a la voluntad (GDIAM, 2019).

47 La minería ilegal se refiere a la pequeña, mediana y gran minería que, a pesar de tener las opciones para formalizarse, decide no hacerlo y mantenerse en la informalidad. No debe confundirse con la minería criminal, donde participan grupos criminales en su comercialización y operación, se genera solo a mediana y gran escala (GDIAM, 2019).

de la minería, lo cual aumenta la sensación de inseguridad y abandono estatal. En segundo lugar, dichas problemáticas se exacerban cuando la presencia de la fuerza pública decanta en abusos hacia la comunidad o cuando se implican actores ilegales. Finalmente, a los retos descritos se suma el hecho de que, dentro de las comunidades, se manifiestan inconformidades por el tratamiento que se le da a los mineros informales y por la relación que les adjudican con grupos ilegales (Agencia de prensa IPC, 2018; GDIAM, 2019; Bernal-Guzmán, 2018).

En definitiva, se puede decir que “el recrudescimiento de las condiciones de informalidad y su relacionamiento con la ilegalidad va de la mano con un abandono por parte del Estado en temas de orden público” (GDIAM, 2019, p. 40)⁴⁸. Además, se sostiene que estos conflictos se dan al margen de los sistemas de control y vigilancia estatal y, en consecuencia, pueden generar explotación laboral, sobreexplotación de recursos naturales, violencia y desigualdad, manteniendo así círculos de pobreza (Giraldo y Muñoz, 2012), debilitando las relaciones de confianza y restringiendo el desarrollo económico.

Lo anterior se corresponde con lo planteado por Salazar (2014), quien identifica dos elementos explicativos de la presencia y permanencia de estructuras y comportamientos de ilegalidad e informalidad, a saber, el *escape* y la *exclusión*. Desde la óptica del *escape*, la informalidad se relaciona, en primer lugar, con una percepción de ausencia estatal que se

48 En este punto, es importante dejar claro que el propósito es dar cuenta de la relación existente entre la informalidad minera y la estructura de instituciones políticas extractivas, las cuales resultan creando círculos de ineficiencia que no le ofrecen al minero los incentivos suficientes para la formalización.

afianza cuando los mineros no logran percibir beneficios en la formalización y, como resultado, optan por la opción que les represente mayores ingresos y flexibilidad. En segundo lugar, los mineros pueden hallar incentivos en la baja posibilidad de una sanción, dada la poca capacidad de regulación por parte de las autoridades estatales. Por último, Salazar (2014) sostiene que la decisión de *escapar* puede estar motivada por la sensación de que el Estado, y en ocasiones el sector privado, desconocen la condición y tradición de los mineros. Esto se exagera bajo la idea de incapacidad estatal para el ejercicio de la soberanía y la provisión de bienes públicos y servicios esenciales.

Por su parte, como se mencionó, el segundo elemento explicativo desarrollado por Salazar (2014) es el de *exclusión*, el cual sugiere la presencia de barreras normativas relacionadas con altos costos y vacíos jurídicos que desincentivan la formalización. El código de minas, por ejemplo, contiene vacíos legales que dificultan el ejercicio y la comercialización en la pequeña y mediana minería y, de igual manera, permite la criminalización y estigmatización de la minería ancestral (Agencia de prensa IPC, 2018). Desde otro ángulo, se puede generar una exclusión de *los circuitos de la economía formal*, la cual, por un lado, no presenta en otras actividades alternativas económicas atractivas frente a las altas rentabilidades de la minería y, por el otro, puede generar fallas de mercado y provocar barreras para acceder a factores que redunden en una mayor productividad y generen condiciones propicias para la formalización (Salazar, 2014).

Estas problemáticas adquieren especial relevancia en comunidades con tradición minera, como Segovia y Remedios, donde la explotación del oro es una forma de identidad

colectiva y una práctica ancestral, hecho que puede generar cierta reticencia al momento de seguir las normativas actuales. En este sentido, formalizarse o emplearse en una empresa como Gran Colombia Gold no siempre resulta atractivo porque, por un lado, para algunos esto no implica adquirir mejores ingresos (Verdadabierta, 2017) y, por el otro, podría decirse que la minería como una práctica empresarial a gran escala no se ha afianzado completamente en el imaginario colectivo, pues prevalecen mecanismos ancestrales y, a pesar de la evolución de sus técnicas, las condiciones y los mecanismos de las multinacionales pueden percibirse más bien como una ruptura con sus lógicas tradicionales (Salazar, 2014). Como resultado, algunos mineros informales justifican su posición en el aspecto económico o en las divergencias entre los mecanismos modernos de extracción del metal y las formas históricas de llevar a cabo dicha actividad.

Frente a lo anterior, Gran Colombia Gold ha implementado formas de resolver estos conflictos mediante el desarrollo de programas para formalizar la actividad minera. No obstante, es necesario que la empresa continúe profundizando en estos ejercicios, renueve las estrategias comunicativas y pedagógicas hacia la comunidad y mantenga la intención de generar acuerdos y sinergias con la administración pública. De esta manera, permitiría la consolidación de instituciones económicas y políticas inclusivas perdurables en el tiempo. Para la consecución de este fin, es necesario entablar diálogos con los sectores sociales que se mantienen reacios a acoger dichos programas de formalización, escuchar sus ideas y propiciar relaciones más horizontales y generar confianza a través de un acompañamiento administrativo y técnico para apoyar el

cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la formalización. De igual manera, es preciso que se siga realizando un uso consciente del lenguaje entre la *informalidad* y la *ilegalidad*, de forma tal que se eliminen posibles estigmas alrededor de la comunidad que no se ha acogido a la formalización, pero que no necesariamente pertenecen a grupos armados o al margen de la ley (GDIAM, 2019).

En este sentido, es importante que se consolide una institucionalidad inclusiva dado que esta implica la presencia de reglas y normas sociales de comportamiento consensuadas entre actores estatales, empresariales y comunitarios. De igual forma, este tipo de institucionalidad amerita de la presencia de organizaciones públicas y privadas que regulen la administración y planeación de la actividad minera en determinado espacio y que, además, se encarguen de administrar y gestionar los recursos de dicha actividad (Ponce, 2014).

Lo anterior supone, entonces, la necesidad de introducir mecanismos deliberativos desde la administración municipal y la empresa Gran Colombia Gold para el tratamiento de las divergencias dentro del territorio. Dichos mecanismos se pueden concentrar en mesas de diálogo, veedurías, organismos ciudadanos de control, medios de comunicación locales⁴⁹, entre otras formas que incentiven el mutuo reconocimiento y

49 En la región se encuentra la Mesa Minera de Segovia y Remedios, el Comité de Integración Agrominero del Nordeste Antioqueño, la corporación CAHUCOPANA, sus diferentes medios de divulgación y la prensa de la región del nordeste, entre otros. Estas organizaciones han jugado un papel importante en las discusiones sobre minería en la región y, además, fueron una parte activa durante el paro minero y los diálogos en los cuales participó la empresa Gran Colombia Gold.

la confianza entre las comunidades y las instituciones políticas y económicas. Esto se justifica al reconocer la deliberación como una herramienta esencial dentro de las instituciones inclusivas que permite construir consensos sobre las formas de desarrollo. Adicionalmente, la deliberación abre la posibilidad de cambiar comportamientos dentro de las comunidades mineras pues permite identificar valores y creencias compartidas que cimientan las transformaciones deseadas (Bicchieri, 2019).

Con esto se pretende potenciar la construcción de una senda de desarrollo compartida e identificar retos en el sector minero y en el territorio, con el objetivo de fortalecer los encadenamientos productivos, incrementar los procesos de formalización, fomentar la legalización minera y, por supuesto, aumentar los niveles de confianza y cooperación⁵⁰. En relación con el primer objetivo, Gutiérrez-Rodríguez (2015) afirma que para generar encadenamientos exitosos es necesario satisfacer varios factores: (i) la calidad de los proveedores en materia de mano de obra y tecnología; (ii) los canales de financiación idóneos para acceder a estos; (iii) la construcción de infraestructura al interior de las comunidades; (iv) el acceso a la información sobre estándares y necesidades para tener una oferta de soluciones óptimas; (v) la capacidad de asociación con otras empresas proveedoras y, finalmente, (vi) el trabajo conjunto con el Estado para adelantar programas adecuados de política pública a nivel local y nacional.

50 Es importante resaltar que en el sitio web de Gran Colombia Gold y en prensa existen varias referencias sobre estos esfuerzos (Ramírez, 2019; Gran Colombia Gold, 2018). Un ejemplo de ello es el caso de la iniciativa de encadenamiento productivo en la pequeña minería. La idea es, entonces, resaltarlos y hacer hincapié en los aspectos más importantes.

Respecto de la formalización y la generación de confianza, es posible decir que ambos objetivos están estrechamente ligados porque, en la búsqueda de los incentivos para la formalización minera, es necesario que el proceso se perciba como un proyecto beneficioso y adecuado para el desarrollo de su comunidad y no como una imposición estatal. Para lograrlo, se requiere aplicar procesos de diálogo que permitan el mutuo reconocimiento, el respeto por la diferencia y la generación de confianza (GDIAM, 2019). Adicionalmente, el proceso de formalización debe estar acompañado por una regulación clara que contemple las particularidades tradicionales y que, como sugiere el GDIAM, no debe estar reducido a un asunto del ámbito minero, “sino vincular a la población local a otras actividades que alimenten la cadena y [propicien] convergencias entre la gran y pequeña minería” (2019, p. 41).

Sumado a lo anterior, es crucial que Gran Colombia Gold aumente el alcance de las iniciativas que adelanta en los territorios⁵¹ y que, además, siga sumando aliados estratégicos para avanzar en esta agenda social que favorece el propósito de cambiar la cultura de la ilegalidad. Ahora, es importante resaltar que dichas iniciativas, en su mayoría enmarcadas en la estrategia de creación de valor compartido⁵², han permitido

51 Dichas iniciativas se refieren a: (i) encadenamiento productivo de la pequeña minería y Proyecto Global de Mercurio (PGM); (ii) biodiversidad y agua para el futuro; (iii) educación para el desarrollo y erradicación del trabajo infantil; (iv) salud como derecho esencial; (v) mujeres líderes emprendedoras; (vi) infraestructura para el desarrollo y, finalmente, (vii) protección de la cultura (Gran Colombia Gold, 2018).

52 El valor compartido es una propuesta que invita a las empresas a renovar sus procesos y actividades teniendo en cuenta el entorno social en el que interviene. Esto no desplaza la importancia de las utilidades, sino que incluye una forma de concientización sobre las necesidades y beneficios para el sector social (Díaz, 2015).

a la compañía generar desarrollo y satisfacer las necesidades de la población, por ejemplo, mediante el suministro de agua tratada, educación de calidad y la integración laboral formal. Así, como afirma Mahecha (2014), estas iniciativas fomentan la aceptación, legitimación y confianza de las personas en las organizaciones que las promueven. Esto, además, hace que para las comunidades sea menos atractiva la idea de incurrir en actividades ilícitas puesto que tienen una mayor disponibilidad de alternativas laborales y educativas. Así las cosas, afianzar la creación de valor compartido se presenta como una oportunidad para fortalecer la relación entre el éxito empresarial y el beneficio de la comunidad (Porter y Kramer, 2011).

Según esto, es preciso reconocer el valor de las acciones y la inversión de recursos que Gran Colombia Gold encamina al fortalecimiento del tejido social y a la atención de poblaciones vulnerables. Sin embargo, es necesario resaltar que dichos esfuerzos deben estar orientados a impulsar cambios estructurales⁵³ en las regiones (Cárdenas y Reina, 2008). Esto es particularmente importante en contextos de extracción de minerales, donde, frecuentemente, la industria minera puede percibirse por las comunidades involucradas como la fuente de los problemas sociales, ambientales y económicos presentes en sus territorios (UNDP, 2020).

53 Cuando se habla de reformas estructurales se hace referencia a las características del cimiento social donde se desenvuelven las personas, es decir, la estructura histórica, política y social sobre la que se sostienen creencias, comportamientos, narrativas e instituciones de determinada comunidad. Los cambios estructurales implican conocer bien la realidad que se pretende intervenir y la causalidad que la sustenta.

Conclusiones

En este capítulo se ha buscado evidenciar la importancia que tienen las instituciones políticas y económicas en los comportamientos de los grupos sociales y, por consiguiente, en el desarrollo económico y político de las comunidades. Esto se explica en la medida en que, al mediar las interacciones humanas, las reglas de juego permiten que cada individuo represente las expectativas de comportamiento de sus semejantes y, en consecuencia, tome decisiones sobre su propio comportamiento. Así las cosas, se caracterizaron las instituciones económicas y políticas inclusivas y extractivas, partiendo del hecho de que su estudio permite identificar cuáles son los marcos dentro de los cuales se toman decisiones, quién debe tomarlas y por qué.

En relación con las instituciones inclusivas, se puede decir que estas posibilitan la estructuración de formas de gobernanza en red, mientras que las económicas se relacionan con los derechos de propiedad, el desarrollo económico y la distribución de recursos (Acemoglu y Robinson, 2012). Teniendo esto claro, es posible afirmar que para que se desarrollen instituciones económicas inclusivas, es menester contar con instituciones políticas también inclusivas que generen una distribución equitativa del poder y los recursos.

Ahora bien, atendiendo a la consideración de la extracción de recursos como una forma de desarrollo económico, se afirma que esta debe establecerse de modo tal que el capital natural decante en capital humano, innovación tecnológica, aprovechamiento de los recursos mineros e impulsos de encadenamientos productivos. Para lograrlo, es importante que la minería se constituya bajo instituciones inclusivas que

permitan construir una visión integral del desarrollo⁵⁴ y, así, superar la debilidad institucional, los conflictos y el exceso de normatividad desarticulada y contradictoria. Al respecto, es necesario considerar las instituciones políticas y económicas idóneas para la actividad minera, con el fin de evitar el desarrollo de la *maldición de los recursos*.

Atendiendo a esto, se sugiere enfatizar en las estrategias de formalización, dando por entendido que el asunto de la informalidad laboral, así como los riesgos que ella acarrea, son característicos del panorama social de Segovia y Remedios y, además, puede inhibir el desarrollo de instituciones inclusivas. Al mismo tiempo, el tratamiento dado al problema de la informalidad debe estar ligado al de la promoción de los encadenamientos productivos para, así, fortalecer las capacidades empresariales de la región y de los municipios. De igual manera, es fundamental que se mantengan las estrategias de creación de valor compartido. Todo esto constituye, entonces, una serie de iniciativas plausibles para transformar la cultura de la ilegalidad.

En este sentido, es pertinente resaltar que se han hecho avances importantes por parte de Gran Colombia Gold a través de políticas, prácticas e iniciativas en el territorio, siendo una de ellas la de Encadenamiento Productivo de la Pequeña

54 Sería ideal que esta visión integral de desarrollo estuviera compuesta por los líderes comunitarios, representantes étnicos, autoridades ambientales, concejeros municipales, administradores de la alcaldía, representantes territoriales de Gran Colombia Gold, etc. Entendiendo que en el marco de las diferencias de intereses y prioridades pueden surgir consensos importantes.

Minería⁵⁵, la cual ha permitido a más de 2500 mineros artesanales formalizarse de manera rentable, promoviendo mejores prácticas en seguridad industrial y ambiental. Esto evidencia cómo a través del fortalecimiento sinérgico entre empresa privada, Estado y organismos no gubernamentales se puede llevar a cabo un modelo de operación responsable que impacte el desarrollo de las comunidades locales y responda a los factores que apuestan por niveles de legitimidad y sostenibilidad (Gran Colombia Gold, 2018).

Para terminar, con el fin de sintetizar la relación que tiene la promoción de una cultura de la legalidad con el desarrollo de instituciones políticas y económicas inclusivas, tendríamos primero que establecer que el asunto de la legalidad o la ilegalidad tiene que ver con el comportamiento de las personas y su relación, por un lado, con los poderes públicos y, por el otro, con los miembros de su comunidad (Flores, 2017). En este sentido, la cultura como concepto sociológico comprende tanto las representaciones –creencias, marcos cognitivos, valores, dimensiones afectivas y orientaciones a la acción– como las costumbres, los hábitos y las prácticas sociales de la población –ritos, modelos de consumo y organización social, estilos de vida–. Por tanto, siguiendo a Flores (2017), es precisamente en estos ámbitos donde intervienen las instituciones como reproductoras de modelos culturales y comportamentales y, al tiempo, como transformadoras de estos.

55 Esta iniciativa se basa en la formalización de trabajo de los mineros artesanales en Segovia y Remedios, buscando aplicar un modelo de operación que vaya de la mano de las comunidades (Gran Colombia Gold, 2018b).

Así, sabiendo que las instituciones políticas y económicas encabezadas por Gran Colombia Gold y la administración municipal de Segovia y Remedios comprenden un patrón de acciones colectivas, reforzado por la aplicación de incentivos positivos y negativos que promueven o no la formalización, la legalidad y la confianza institucional, es necesario que se concentren en tejer un puente con los ciudadanos para identificar y exponer las prácticas y costumbres negativas que deben ser renegociadas. Por tanto, será necesario que se genere una consciencia colectiva en torno a las costumbres negativas que deben ser modificadas en la comunidad y, para ello, la deliberación funge como mecanismo fundamental.

Adicionalmente, es importante aunar esfuerzos para construir procedimientos políticos y sociales que no se opongan a los valores y preferencias de las comunidades, pero que tampoco rivalicen con los intereses de las administraciones municipales y la empresa. Lo anterior implica una comprensión de las instituciones más allá de su componente de represión y control social, para entenderlas como “agentes de cambio social que posibilitan a los individuos abrirse a nuevas posibilidades de ciudadanía y formas de interrelación” (Flores, 2017, p. 168). Esto permite, entonces, construir arreglos institucionales basados en la confianza y la reciprocidad para intervenir la cultura de la ilegalidad.

Referencias

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Deusto.

- Agencia de Prensa Instituto Popular de Capacitación (IPC). (2018). Minería en Segovia y Remedios ¿Cuál es la problemática? Recuperado de <https://n9.cl/twhz>
- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Benavides, J. (2014). La minería en Colombia: Principales problemas y hoja de ruta para eliminar cuellos de botella. En Benavides, J. (Comp.). *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Uniandes, CIDER y UPME.
- Bernal-Guzmán, L. J. (2018). Minería de oro en el Nordeste antioqueño: una disputa territorial por el desarrollo. *Gestión y Ambiente*, 21(2), 74-85. Recuperado de <https://n9.cl/26hy>
- Bicchieri, C. (2019). *Nadar en contra la corriente. Cómo unos pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*. Bogotá: Paidós.
- Cárdenas, M. y Reina, M. (2008). *La minería en Colombia: Impacto Socioeconómico y Fiscal*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2002). Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies. *Policy Research Working Paper*. Recuperado de: <https://n9.cl/m93uu>
- Correa, F. (2016). Encadenamientos productivos desde la minería de Chile. *Serie desarrollo Productivo de Naciones Unidas y CEPAL*. Recuperado de <https://n9.cl/ljun>
- Díaz, N. (2015). La creación de valor compartido: estrategia de sostenibilidad y desarrollo empresarial. *Cultura Latinoamericana*, 22(2), 207-230.
- Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest of Growth. Economist's Adventures and Misadventures in the Tropics*. Massachusetts: The MIT Press.
- Flores, J. I. (2017). Cultura de la legalidad e instituciones en México. En Ibarra, F., Salazar, P. y Esquivel, G. (Coord.), *Cien ensayos para el centenario*. México: UNAM.

- Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2019). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Antioquia. Experiencia territorial capítulo Antioquia*. Bogotá: GDIAM.
- Giraldo, J. y Muñoz, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la explotación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Universidad EAFIT y Proantioquia.
- Gran Colombia Gold (2018a). Iniciativas y proyectos. Recuperado de: <https://bit.ly/34X4JcV>
- Gran Colombia Gold. (Mayo de 2018b). Informe Especial Buena Ciudadanía 2017. *El Gran Colombiano*. Recuperado de <https://n9.cl/jqd5>
- Gutiérrez-Rodríguez, J. (2016). Desarrollo de proveedores locales en el sector extractivo colombiano: cuellos de botella, factores de éxito e implicaciones de política pública. *Revista Opera*, (17), 5-25. Recuperado de <https://bit.ly/3dWLGCA>
- Herrera, R. J. (2014). El papel de la evaluación ambiental estratégica en la planificación del ordenamiento de la actividad minera. En Benavides, J. (Comp.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Uniandes, CIDER y UPME.
- Hodgson, G. M. (2006). Instituciones, recesiones y recuperación en las economías en transición. *Revista de Economía Institucional*, 8(15), 43-68.
- Katz, C. (1998). Determinismo tecnológico y determinismo histórico-social. *Redes*, 5(11), 37-52.
- Mahecha, E. M. (2014). Educación y cultura de la legalidad. *Justicia Juris*, 10(2), 36-43. Recuperado de <https://bit.ly/2NZexLN>
- Ministerio de Minas y Energía (s.f.). Regalías. Recuperado de: <https://bit.ly/3je18hl>
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 155-233. Recuperado de: <https://n9.cl/f4kt>
- Ponce, A. (2014). Instituciones, capacidades y competencias del sector minero. En Benavides, J. (Comp.), *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Uniandes, CIDER y UPME.
- Porter, M. y Kramer, M. (2011). Creating Shared Value: How to reinvent capitalism and unleash a wave of innovation and growth. *Harvard Business Review*. Recuperado de: <https://n9.cl/j7c0>
- Posada, J. (2015). La maldición de los recursos naturales, síntomas y secuelas en el sector externo. *Revista Civilizar De Empresa Y Economía*, 6(11), 123-142.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2020). Extractive industries. Recuperado de: <https://n9.cl/8qoz>
- Ramírez, A. (17 de junio de 2019). Formalización, la veta del progreso para miles de familias mineras. *Portafolio*. Recuperado de <https://n9.cl/xt1d>
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*. 98(5), 71-102. Recuperado de <https://n9.cl/ftlx3>
- Salazar, J. C. (2014). Tensiones entre la minería y el resto de sectores económicos en el contexto regional: estudios de caso sobre minería informal e ilegal. En Benavides, J. (2014). *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Uniandes, CIDER y UPME.
- Sosa Valle, F. G. (2019). Tres lecciones sobre instituciones e incentivos. *Cultura Económica*, 37(98), 31-44.
- Sunkel, O., y Paz, P. (1999). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- Verdadabierta (4 de septiembre de 2017). El problema ancestral de la minería segoviana. Recuperado de <https://n9.cl/mzmlo>

1.5. Idea tándem de informalidad

Por: Ana María Peralta Vélez, Andrea Echavarría Areiza, Estefanía García-Luna, Santiago Silva Jaramillo, Sergio Andrés Valencia Vélez y Yeison Darío Londoño Quiceno

Introducción

En materia tributaria, empresarial y laboral, los costos de la informalidad permiten concebirla como un infortunio. Al mismo tiempo, muchos arreglos de la vida cotidiana en hogares y comunidades la encuentran como una fortuna. Entonces, ¿cómo entender este fenómeno contradictorio?

En primer lugar, es necesario separar y, luego, asumir la metáfora de la moneda. Así, la informalidad es un asunto público con dos caras que coexisten y, por consiguiente, su comprensión nos permite enfrentar y aprovechar sus atributos. En este sentido, es posible decir que la informalidad *infortunada* transita los caminos de la inmoralidad y la ilegalidad; mientras que la faceta *afortunada* se vale del bien común y la legitimidad.

En este orden de ideas, este capítulo presenta algunas reflexiones a propósito de la informalidad minera estudiada desde dos puntos de vista. El primero, sustenta su análisis en el ámbito económico, productivo y tributario. Entre tanto, el segundo punto de vista tiene como protagonista la mirada comunitaria de la informalidad minera, la cual propende por resolver los dilemas propios de la acción colectiva. Finalmente, se concluye que se puede ser informal para bien y para mal desde una u otra orilla, lo cual implica que el reto es distinguir las distintas modalidades para combatir unas y reconocer otras.

1.5.1. Informalidad desde un punto de vista económico: productivo y tributario

La informalidad, desde un punto de vista económico, puede tener una connotación negativa debido a los altos costos que genera para los entes territoriales. Ahora, teniendo presente que la minería es la principal actividad productiva de los municipios objeto de estudio, la informalidad como método de extracción de minerales resulta una constante en ambos municipios. En este sentido, se hace necesaria una aproximación a la definición de *minería informal* para evaluar sus consecuencias. En este punto, cabe resaltar que, desde la institucionalidad, existe una comprensión difusa de dicho término puesto que, por un lado, se suelen utilizar los calificativos *informal*, *ilegal* y *criminal* como sinónimos y, por el otro, frecuentemente se habla de minería informal para abarcar actividades que, en realidad, son propias de la minería ancestral y artesanal (GDIAM, 2019). Esta poca claridad conceptual, además de crear límites para la regularización, dificulta la distinción de los costos que tiene cada actividad minera. Con esto en mente, se entenderá como minería informal a aquella que adolece de un título minero registrado.

La informalidad en la minería puede ser explicada, entonces, por numerosos factores. Entre otros, el aislamiento espacial de los lugares con abundancia de recursos puede ser una de sus causas. Esto, teniendo en cuenta que la distancia de los centros urbanos, así como las dificultades de acceso, derivan en poca presencia del Estado y, en consecuencia, limitan el control y la fiscalización de las actividades (Goñi, Sabogal y Asmat, 2014). Por esta razón, se producen barreras para la percepción de impuestos por parte del gobierno local.

Otra razón que explica la informalidad en la minería tiene que ver con el aumento en los precios de los minerales, lo cual constituye un incentivo para trabajar en el sector. De esta manera, se generan costos debido al riesgo que genera, pues atrae a quienes quieren percibir ingresos rápidos, pasando por encima de las leyes y los requisitos técnicos, lo cual conduce, generalmente, a accidentes (Goñi et al. 2014). A esto se le suma la simbiosis con las actividades ilícitas porque los altos ingresos que se pueden percibir por dicha informalidad incentivan también a los Grupos Armados Organizados (GAO), que se lucran al extorsionar a pequeños mineros o que realizan directamente la explotación y la comercialización minera. Adicionalmente, medidas como la implementación del Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM)⁵⁶, conduce, en ocasiones, a que los GAO controlen el quehacer de los mineros informales, toda vez que desincentivan la formalización por los altos requisitos exigidos. Este hecho, hace aún más difícil la distinción entre la minería ilegal y la informal (GDIAM, 2019).

Como se afirma en el estudio sobre minería aurífera informal realizado por Fedesarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (Goñi et al., 2014), además de las causas descritas, la informalidad puede ser incentivada por las fallas de mercado que, para este caso, hacen referencia a la falta de acceso al financiamiento formal con tasas de interés adecuadas⁵⁷. Esto genera un costo social que hace que la actividad no se pueda

56 El RUCOM es una medida de control que certifica a personas, naturales y jurídicas, que comercializan minerales en Colombia, implementada con el propósito de hacer más transparente esta actividad (GDIAM, 2019).

57 Es importante precisar que, para los pequeños mineros, es complejo cumplir con los requerimientos de ley exigidos debido a los altos costos que la normativa supone.

formalizar, ni hacer sostenible, en tanto fortalece el rol de los intermediarios que proveen los insumos o compran oro, brindándoles el poder de imponer precios, tiempos y formas de pago a los pequeños mineros que buscan “blanquear” lo que producen.

Todo lo anterior, genera una desarticulación institucional con las autoridades reguladoras y fiscalizadoras, pues a pesar de los esfuerzos para promover la formalización, la minería informal persiste a gran escala. Una muestra de ello es lo que el Estado deja de percibir en términos tributarios porque si se asume que el impuesto a la renta solo lo pagan las empresas formales, al comparar lo que el gobierno percibe con la producción total, se tiene un desfase que demuestra los altos niveles de informalidad de la producción, particularmente del oro, en el país (Garay, 2013).

Sumado a lo anterior, en el estudio de la cadena de valor de este tipo de minería, se tiene que más del 90% de las transacciones—desde la compra a proveedores hasta la comercialización— se hace con dinero en efectivo (Goñi et al., 2014). Esto favorece la evasión de impuestos y dificulta la trazabilidad del oro. Además, con base en el estudio *Minería Informal Aurífera en Colombia* (2014), al menos un cuarto de los informales realiza la compraventa de su producción en municipios aledaños al propio, aspecto que dificulta controlar el origen y pago de regalías.

Asimismo, la producción informal tiene impactos negativos en el medio ambiente pues, si se desarrolla sin controles técnicos, puede afectar las fuentes hídricas. Al respecto, cabe señalar que, en el país, la mayoría de este tipo de afectaciones son causadas por la explotación minera informal y por la extracción ilícita de minerales (GDIAM, 2019; Garay, 2013).

Además de la informalidad en el proceso de extracción y comercialización, el trabajo informal es otro protagonista en los municipios mencionados. Aunque el aumento de este fenómeno es común en el país⁵⁸, la situación en dichos municipios es preocupante, pues la tasa de informalidad es mayor al 78% (DANE, 2018). Adicionalmente, esta es la razón por la que un alto porcentaje de la población no está afiliada al sistema de seguridad social ni a pensiones.

Por otro lado, el fenómeno de la informalidad laboral en el sector minero puede representar un problema en términos de productividad. Esto no solo por la menor captación de tributos, sino también porque, como señalan Jiménez y Molina (2006), el buen desarrollo de cualquier trabajo depende significativamente del factor humano, factor que, en el ámbito informal de la minería, se caracteriza por sus bajos niveles de escolaridad. Lo anterior repercute negativamente en la eficiencia del uso de recursos como el tiempo de trabajo y la maquinaria. Esto último resulta de vital importancia toda vez que el poder usar una maquinaria más avanzada, aunque represente inicialmente un alto costo, aumenta la producción, incluso para el pequeño minero.

Así las cosas, teniendo como objetivo identificar e intervenir aquellos comportamientos que producen una cultura de la ilegalidad en Segovia y Remedios, la informalidad, desde un punto de vista económico, se puede presentar como un

58 Siguiendo a López (2017), la informalidad laboral en el país se explica, en gran parte, por factores como la disminución de empleos formales de calidad y la cultura de la ilegalidad que permea muchos sectores económicos, así como por la debilidad estatal, la cual permite que incluso aquellos con capacidad de formalizar, no lo hagan.

obstáculo y al mismo tiempo como una oportunidad. Para tales efectos, se deben plantear estrategias que hagan de la formalización minera una alternativa atractiva y beneficiosa. En ese sentido, es esencial la coordinación entre las empresas mineras, las autoridades ambientales, los organismos de control y los gobiernos locales, toda vez que son actores corresponsables e igualmente favorecidos de contrarrestar los efectos nocivos que produce la informalidad en este sentido.

Adicionalmente, se debe considerar que los incentivos presentados para hacerle frente a la informalidad deben ser más comprensibles para los implicados, puesto que las disposiciones legales impuestas resultan, en muchos casos, contraproducentes (Güiza, 2013). En este sentido, las motivaciones se deben compatibilizar con las realidades territoriales y establecer distinciones objetivas, teniendo presente la naturaleza y las capacidades de los mineros, así como la garantía de su sostenibilidad en el tiempo (GDIAM, 2019). La formalización, entonces, va más allá de un simple registro y debe incorporar mecanismos de fortalecimiento productivo para facilitar la articulación empresarial, financiera y el bienestar del minero (Goñi et al., 2014).

1.5.2. Informalidad desde la mirada comunitaria que resuelve dilemas de acción colectiva

Desde la perspectiva institucionalista, se reconoce la existencia de instituciones informales como uno de los elementos fundamentales para estructurar y delimitar las interacciones humanas y los incentivos de comportamiento. Dichas instituciones informales son más complejas que las formales en la medida en que están integradas a las costumbres, las tradiciones y los códigos de comportamiento que, por un lado, acarrearán una dificultad al momento de identificarlos y, por otro, son

bastante resistentes a las reformas adelantadas en la normatividad formal, lo cual hace que tiendan a perdurar en el tiempo (North, 1990). Así las cosas, es importante precisar que las reglas informales tienen dos características que son esenciales para analizar y estudiar un orden social comunitario: primero, establecen comportamientos esperados en situaciones determinadas y, segundo, manifiestan cuáles son los comportamientos susceptibles de aprobación o rechazo.

Invocar la informalidad desde un punto de vista comunitario que tiene como fin resolver los dilemas de la acción colectiva en contexto mineros, implica reconocer la existencia y la trascendencia de atributos y capacidades de comunidad. Esto es, la disposición que tienen las personas para: confiar, ser honestas, solidarias, recíprocas y cooperar en iniciativas locales que permitan hacer frente a los desafíos y retos que supone la propia cotidianidad (Eslava, s.f). En otras palabras, de acuerdo con Ostrom y Ahn (2003), las reglas informales, en términos de atributos comunitarios, hacen parte de los conceptos constitutivos para la construcción, reproducción y renovación del capital social que favorece la resolución de problemas de acción colectiva. Lo anterior se puede enmarcar, entonces, en la propuesta de *gobernanza comunitaria* que, tal y como es definida por Bowles y Gintis (2005), “es una institución informal que complementa los arreglos institucionales formales –como el Estado y el mercado– que si no tienen en cuenta los atributos de las comunidades desalientan sus inclinaciones prosociales” (Mazo, Toro y Zapata, 2019, p. 274).

Precisamente, producto de esa complementariedad entre lo formal y lo informal se dan acuerdos prosociales en las comunidades. Tales acuerdos, en lugar de ser invisibilizados u obstaculizados por disposiciones del gobierno local o

directrices económicas de la empresa, deben ser identificados y fortalecidos, toda vez que constituyen el escenario propicio para transmitir la información, reducir la incertidumbre, abaratar los costos de transacción y garantizar el cumplimiento y la supervisión de los compromisos adquiridos y pactados para la solución de dilemas comunes (Ostrom, 1990 y Eslava 2017). Al respecto, cabe agregar que los resultados que emprenden y logran estas redes locales que basan su accionar en atributos prosociales, no solo apuntan a la gestión más eficiente de situaciones socialmente problemáticas, sino que también estimulan la participación y la deliberación. Esta última como un ejercicio legítimo para la toma de decisiones entre actores concernidos.

Adicionalmente, es relevante señalar que la deliberación es el procedimiento propicio para determinar cursos de acción que desencadenan comportamientos y prácticas cooperativas y que, al mismo tiempo, toman en consideración la suerte de los demás (Duncan y Eslava, 2015; Eslava, 2014). Por lo tanto, si se desea promover la cultura de la legalidad en Segovia y Remedios, es de suma importancia rastrear aquellas reglas y prácticas informales que cohesionan a las personas, promueven comportamientos afines a la legalidad y, además, son tendentes al bienestar general. Al respecto, también se puede hallar en la deliberación una herramienta para construir consensos que permitan afrontar de manera adecuada situaciones socialmente problemáticas. En este sentido, bajo el interés de promover la confianza y la cooperación, es indispensable crear un entorno de diálogo que permita a la comunidad discutir asuntos relevantes y resolver problemas de acción colectiva (Bicchieri, 2019).

Teniendo presente lo anterior, es posible concluir que, como se ha señalado, lo formal y lo informal no deben reñir. Por el contrario, un modo de encontrar alternativas viables de solución a dilemas de acción colectiva consiste en plantear una complementariedad donde la institucionalidad formal considere las dinámicas y las prácticas informales que imperan en una comunidad. De esta manera, si se pretende impulsar la cultura de la legalidad en municipios como Segovia y Remedios, se deben resaltar los atributos y las capacidades de dichas comunidades para que, así, se consoliden propuestas consensuadas que consideren prácticas informales que incentivan comportamientos deseables y cercanos a la confianza y la cooperación. Solo a través del diálogo es posible llegar a soluciones que, en vez de ser impuestas por la fuerza, sean acogidas e implementadas por cada uno de los actores concernidos.

Referencias

- Bicchieri, C. (2019). *Nadar en contra la corriente. Cómo unos pocos pueden cambiar los comportamientos de toda una sociedad*. Bogotá: Paidós.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2005). *Social capital, moral sentiments, and community governance*. En H. Gintis y S. Bowles (Eds.). *Moral sentiments and material interests* (pp. 379-398). Londres: MIT Press.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Medición de pobreza multidimensional municipal de fuente censal*. Recuperado de: <https://bit.ly/2VziEkZ>
- Duncan, G., y Eslava, A. (2015). *Territorio, crimen, comunidad*. Medellín: EAFIT
- Eslava, A. (s.f.). ¿Quién tiene el oro pone las reglas? Instituciones, gobernanza y minería aurífera en Buriticá. En Eslava, A. (Ed.). *Reglas de oro*. (pp. 11 – 30). *En prensa*.

- Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Editorial EAFIT
- Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades: Una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- Garay, L. (2013). *Minería en Colombia: Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Goñi, E., Sabogal, A., Asmat, R. (2014). Minería informal aurífera en Colombia: principales resultados del levantamiento de la línea base. *Fedesarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: <https://bit.ly/3frlou0>
- Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2019). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Antioquia. Experiencia territorial capítulo Antioquia*. Bogotá: GDIAM.
- Güiza, L. (2013). La pequeña minería en Colombia, una actividad no tan pequeña. *Revista DYNA*, 80(181), 109-117.
- Jiménez, I. y Molina, J. (2006). Propuesta de medición de la productividad en minería de oro vetiforme y reconocimiento de estándares productivos sostenibles. *Boletín Ciencias de la Tierra*, (19), 73-86.
- Mazo, J., Toro, J. y Zapata, O. (2019). No todo lo que brilla es oro: acción colectiva en minería aurífera. Buriticá, Antioquia. *Revista de Economía Institucional*, 22(42), 269-295.
- North, D. C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista mexicana de sociología*, 65(1), 155-233.

1.6. Del contexto a la decisión: la importancia del entorno local minero

Por: Estefanía García-Luna

Introducción

Como Dente y Subirats (2014) afirman, el contexto en el que se desenvuelven los actores involucrados en un proceso de toma de decisiones tiene un efecto directo o indirecto sobre ellos. Así, dicho contexto constituye un punto de partida para estudiar el comportamiento de las personas que hacen parte de él, pues lo que determina en gran medida la conducta humana, no son las intenciones, sino las condiciones (Eslava, 2014).

Este contexto, de acuerdo con autores como Dente y Subirats (2014), puede ser categorizado como complejo, incierto y conflictivo. De este modo, es posible decir que dicho contexto es *complejo* porque implica la concertación de intereses y prioridades de una cantidad, cada vez mayor, de actores. A su vez, es *incierto* en tanto no se pueden conocer todos los posibles resultados de las decisiones adoptadas y, además, está sujeto a lo inesperado. Por último, es *conflictivo*, puesto que los intereses de los involucrados pueden ir en contravía.

El descrito escenario, retador por demás, no es ajeno a la realidad de los territorios mineros. Como se mencionó, el predominio de instituciones extractivas en dichas regiones puede desembocar en bajas condiciones de desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012). Así las cosas, en los municipios donde la extracción de minerales es una actividad protagonista, la temida

*maldición de los recursos*⁵⁹ hace eco y, como afirma Garay (2013), puede desembocar en factores como el predominio de la ilegalidad y su aceptación por parte de la comunidad.

De esta forma, la disposición al incumplimiento o a la ilegalidad puede depender, entonces, de un contexto determinado, de las reglas en uso en un territorio y, adicionalmente, de los atributos de la comunidad que allí habita. La importancia del contexto en esta decisión es clara, sobre todo, en situaciones de incumplimiento sistemático en una comunidad en la cual las personas pueden tener más incentivos para transgredir una ley porque cumplirla resulta ineficiente y, por ende, más costoso (Silva, 2017).

Dadas estas condiciones, en el marco del estudio del comportamiento de los remedianos y segovianos, con el objetivo de contribuir a una mejor toma de decisiones de cara al cambio en la cultura de la ilegalidad, este capítulo presenta algunos indicadores oficiales que dan cuenta de las características políticas, institucionales, económicas y sociales de los territorios objeto de estudio. Esto es, una aproximación al contexto de los municipios de Segovia y Remedios, como insumo para la comprensión de las decisiones que toman los actores que están inmersos en él.

59 Término que hace referencia a la situación de territorios caracterizados por la abundancia de materias primas, alta explotación de ellas y bajos indicadores de desarrollo. Esto, relacionado generalmente a la concentración de capital en manos de pocos, así como al aumento de conflictos internos por la disputa de las rentas producto de la explotación intensiva de recursos naturales y a la dificultad de convertir la riqueza del sector primario en mejores condiciones de vida para la población debido a la debilidad de la institucionalidad local (Rudas y Espitia, 2013).

1.6.1. La producción de oro en Segovia y Remedios

Para comenzar, es relevante decir que ambos municipios están ubicados geográficamente sobre el margen de la cordillera central, pertenecen a la subregión Nordeste del departamento de Antioquia y, dentro de la escala de clasificación municipal, hacen parte de la quinta categoría⁶⁰ (Contaduría General de la Nación, 2020). Se encuentran, además, al suroeste de la Serranía de San Lucas, entorno que comprende los departamentos de Antioquia y Bolívar, y que es considerado un lugar geoestratégico de extracción minera y reserva forestal (Quiroga, 2012).

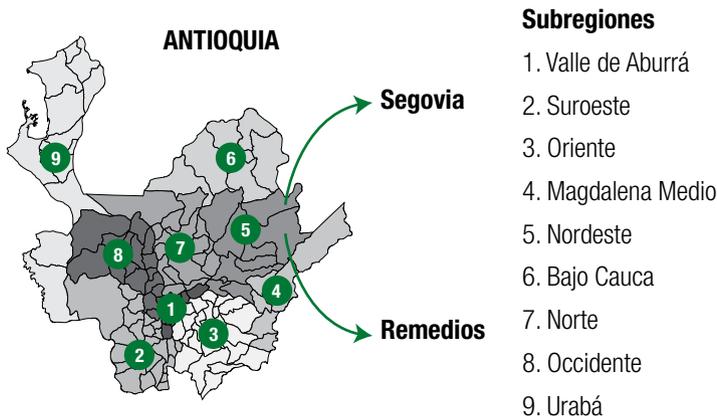
En términos de división territorial, se tiene que Segovia cuenta con una extensión total de 1.231 km² donde se encuentran sus 22 veredas y un corregimiento llamado Fraguas. Por otro lado, Remedios cuenta con una extensión de 1.985 km², donde se ubican sus dos centros poblados, La Cruzada y Santa Isabel, y sus 53 veredas (Bernal-Guzmán, 2018). En la región, además, se reconoce un territorio colectivo asignado al Consejo Comunitario Porce Medio y el Resguardo Indígena Tagual - La Pó (Ordóñez, 2011).

60 Hasta el año 2019, ambos municipios se encontraban en la sexta categoría. Según disposiciones legales, la categorización de los municipios se realiza en virtud de los siguientes criterios:

Quinta categoría: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes, ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales e importancia económica grado seis.

Sexta categoría: población igual o inferior a diez mil (10.000), ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales e importancia económica grado siete (Contaduría General de la Nación, 2020).

Ilustración 1. Ubicación de Segovia y Remedios



Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, es importante precisar que ambos municipios han sido clave en la tradición minera de Antioquia y Colombia. En el siglo XVI, los primeros centros de explotación intensiva de oro del país se establecieron, después de Popayán y Mariquita, en Cáceres, Remedios y Segovia (Romero, s.f.). También, Romero (s.f., p.1) afirma que, en la época de la Colonia, Antioquia se caracterizó por tener núcleos migratorios, movidos por los descubrimientos y decadencias de minas, lo cual contribuyó, desde aquel momento, a que los territorios mineros no alcanzaran niveles de vida deseables. A pesar de ello, los territorios mencionados se han mantenido como centros mineros gracias a la confluencia de factores como: el apoyo del Gobierno Nacional a la actividad extractiva y al crecimiento de la inversión extranjera y, además, dinámicas locales, como el arraigo cultural, que contribuyen a la configuración de territorios estratégicos para la explotación del oro (Bernal-Guzmán, 2018).

De este modo, es posible afirmar que la minería, en especial la aurífera, es protagonista en la historia de ambos municipios, lo cual se evidencia en el hecho de que han sido, desde la Colonia, refugio de mineros y exploradores atraídos por el auge del oro (Alcaldía de Segovia, s.f.; Alcaldía de Remedios, s.f.; Quiroga, 2012). Como se observa en la Tabla 1, actualmente la importancia de estos territorios en la mencionada actividad económica es tan alta, que los dos aportan aproximadamente el 45% de la producción de oro de Antioquia⁶¹, departamento que, a su vez, es el que más contribuye a la producción *formal* del mineral en el país (UPME, 2019).

Tabla 1. Producción de oro por municipio en Antioquia (%)

Entidad territorial	Producción de oro
Segovia	24,37%
Remedios	21,09%
Caucasia	14,21%
El Bagre	13,98%
Zaragoza	6,85%
Otros municipios	19,5%

Fuente: elaboración propia con base en UPME (2019).

Cabe reiterar que la economía de los mencionados municipios se encuentra marcada por la actividad extractiva y, en general, por una alta concentración en actividades categorizadas

61 Estos dos municipios también son los mayores productores de plata del departamento (UPME, 2019).

como primarias⁶². En este sentido, como se observa a continuación (ver Tabla 2), el valor agregado municipal de Segovia y Remedios es mayor en los sectores primario y terciario.

Tabla 2. Valor agregado municipal por actividad económica (%)

Actividad económica	Segovia	Remedios
Actividades primarias	43,27%	60,45%
Actividades secundarias	5,22%	3,96%
Actividades terciarias	51,51%	35,58%

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

Estas condiciones, a las que se suma el incremento del precio del oro entre los años 2018 y el 2020 (Banrep, 2020), representan un buen panorama económico para los dos municipios estudiados. No obstante, dados los contrastes que caracterizan a la minería en Antioquia –riqueza y pobreza, legalidad e ilegalidad, entre otros- (GDIAM, 2019), es menester indagar por algunos indicadores poblacionales y de desarrollo municipal para una mejor comprensión del contexto de los territorios.

1.6.2. Remedianos y segovianos: indicadores de población

En primer lugar, se tiene que, en términos de la distribución geográfica de la población, ambos municipios difieren en la

62 En términos generales, las actividades primarias hacen referencia a los sectores agropecuario y minero; las actividades secundarias se remiten al sector industrial y, por último, las actividades terciarias se refieren al sector servicios (DANE, 2004).

proporción de personas ubicadas en sus áreas urbana y rural. Así, mientras que en Segovia más del 80% de la población vive en el casco urbano, solo el 43% de los habitantes de Remedios reside en la zona urbana de su municipio. Sumado a lo anterior, como se observa en la Tabla 3, la población segoviana es mayor y comprende, dentro de su territorio el mencionado Resguardo Indígena Tagual – La Pó⁶³.

Tabla 3. Población municipal

Entidad territorial	Población	Población Urbana	Población Rural	Número de resguardos indígenas en el territorio
Segovia	39.379	82,27%	17,73%	1
Remedios	29.629	42,74%	57,26%	0

Fuente: elaboración propia con base en proyecciones del DANE (2020).

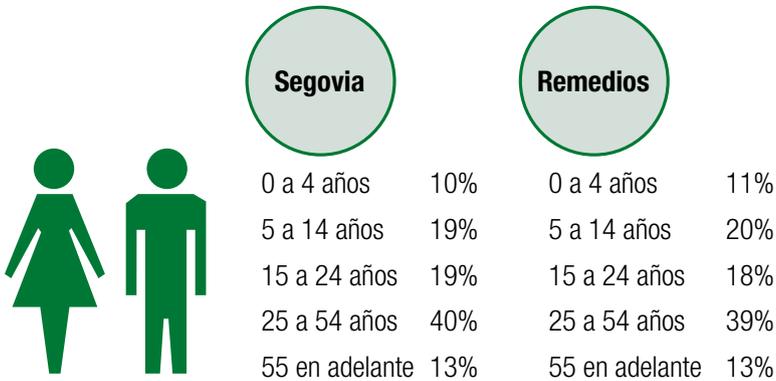
La población de ambos municipios, de acuerdo con las proyecciones del DANE (2020), se concentra en los grupos de edad correspondientes a la juventud y la adultez (ver Ilustración 2). Edades que, de acuerdo con esta entidad, clasifican para el segmento de población en edad de trabajar (PET) y se constituyen como potencial fuerza laboral. De la misma forma, se tiene que la población étnica⁶⁴ representa el 3,84% de la

63 Este resguardo indígena, constituido como tal bajo la resolución 09 del 24 de mayo de 1996, está conformado por el pueblo Embera Eyabida que habita dicho territorio hace más de 70 años (Fundación de Estudios e Investigaciones Sociopolíticas, Económicas y Culturales, s.f.).

64 Población que engloba, en este caso, a la población indígena, la población negra, mulata o afrocolombiana, la población raizal y rom.

población de Segovia; mientras que, para el caso de Remedios, corresponde al 0,76% de la misma.

Ilustración 2. Grupos de edad



Fuente: elaboración propia con base en proyecciones del DANE (2020).

Así como la proporción de habitantes en las zonas urbanas y rurales es diferente, sus condiciones de vida también lo son. De este modo, la proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁶⁵ es mucho mayor en las zonas rurales de ambos municipios (ver Tabla 4). Esta característica es predominante en Segovia, pues, en este indicador específico, se ubica por encima del promedio departamental y nacional.

⁶⁵ La metodología de NBI busca determinar si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas a través indicadores simples, a saber, viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela (DANE, 2018).

De la misma forma, tanto en Segovia como en Remedios, el porcentaje de personas total con NBI es mayor al de Antioquia y Colombia.

Tabla 4. Proporción de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (%)

Entidad territorial	Cabecera Municipal	Resto del municipio	Total⁶⁶
Segovia	18,10%	45,52%	23,12%
Remedios	15,54%	28,69%	22,19%
Antioquia	6,67%	26,77%	10,67%
Colombia	9,42%	30,22%	14,13%

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2018).

Continuando con las condiciones de la población, se tiene que, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018), la cobertura neta de educación total del municipio de Segovia es del 80,4% y la de Remedios corresponde al 95,15%, presentando una variación frente al valor reportado en el 2017 (81,23% y 93,22%, respectivamente). Aquí es importante resaltar que, en la educación media, el porcentaje de cobertura es inferior para ambos municipios.

Aunque las cifras de cobertura en educación son altas, según la medición de pobreza multidimensional (2018), el analfabetismo también presenta cifras que merecen ser

⁶⁶ Esta cifra hace referencia al porcentaje del total de personas en el municipio que poseen Necesidades Básicas Insatisfechas, sin importar su lugar de residencia.

resaltadas. En este indicador, Remedios presenta una tasa del 18,6%, mientras que, para el caso de Segovia, el 16% de sus hogares presenta esta privación. Estas cifras se hacen altas al compararlas con los porcentajes de analfabetismo departamental y nacional –8,9% y 9,5%, respectivamente–. Aquí es igualmente relevante indicar que, en las zonas rurales de ambos municipios, el porcentaje de analfabetismo es mayor⁶⁷.

Dado que se mencionó la medida de pobreza multidimensional, se hace necesario considerar que este indicador responde a la clasificación de medición de pobreza directa realizada por Amartya Sen⁶⁸. Para el caso de Colombia, esta medida incluye cinco dimensiones, a saber, (1) condiciones educativas del hogar, (2) condiciones de la niñez y la juventud, (3) salud, (4) trabajo y condiciones de la vivienda y, por último, (5) acceso a servicios públicos domiciliarios.

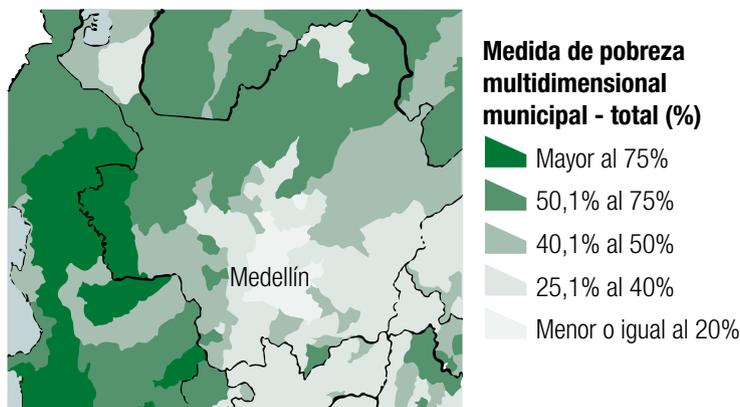
En virtud de lo anterior, se tiene que el indicador que promedia estas dimensiones, para Segovia y Remedios, es de 42,8% y 42,1% respectivamente, lo cual indica que ese porcentaje del total de hogares presenta privaciones en las condiciones mencionadas (ver Ilustración 3). Al respecto, cabe precisar que

67 El porcentaje de analfabetismo en los hogares de las cabeceras municipales de Segovia y Remedios corresponde a un 13,7% y 15,2%, respectivamente. De la misma forma, en sus centros poblados y rurales dispersos, este indicador es de 27,9% y 22% (DANE, 2018).

68 El método directo evalúa los resultados de satisfacción que tiene un individuo respecto a ciertas características como la salud, la educación, el empleo, entre otras. La medición indirecta evalúa la capacidad de adquisición de bienes y servicios que tienen los hogares (DANE, 2018).

esta medida resulta alta al ser comparada con la cifra departamental, correspondiente a un 17,1%.

Ilustración 3. Medida de pobreza multidimensional



Fuente: DANE (2018).

Particularmente, en términos de acceso a fuentes de agua, se tiene que la población de Segovia sin acceso a fuentes de agua mejorada es del 23,4%, mientras que la de Remedios es inferior y corresponde al 19% (DANE, 2018). Esto se compeadece con los resultados del Censo nacional (2018), en los que se resalta que el 75% de los segovianos y el 70,6% de los remedianos tienen cobertura de acueducto. Por otro lado, se destaca que solo el 47,6% de los habitantes de Remedios tiene cobertura de alcantarillado. A su vez, en el caso de Segovia, el 54,6% de su población posee tal cobertura.

Frente al mercado laboral, el panorama en ambos municipios está protagonizado por la informalidad. Para el caso de Segovia, se tiene que el trabajo informal es de 78,9%, mientras

que en Remedios es de 80,7% (DANE, 2018). Estas cifras también se relacionan con los indicadores de aseguramiento, pues, como se indica en la Tabla 5, solo el 36,58% y el 18,58% de los segovianos y remedianos, respectivamente, están afiliados al régimen contributivo.

Tabla 5. Aseguramiento

Entidad territorial	Régimen contributivo	Régimen subsidiado	Regímenes especiales
Segovia	36,58%	62,09%	1,34%
Remedios	18,58%	79,75%	1,68%

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2018).

Por otro lado, la tasa de mortalidad (ver Tabla 6) para ambos municipios se ubica por debajo del promedio departamental y nacional (DNP, 2017). Aquí, cabe agregar que dentro del Índice de Fatalidad Minera que reporta la Agencia Nacional Minera (ANM), la mayor cantidad de accidentes se han encontrado, entre otros lugares, en el municipio de Segovia por causa de la extracción ilícita de minerales y, por tanto, en minas irregulares (GDIAM, 2019).

Tabla 6. Tasa de mortalidad

Entidad territorial	Tasa de mortalidad x cada mil habitantes
Segovia	4,15
Remedios	3,40
Antioquia	4,92
Colombia	4,62

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

Para finalizar la descripción de los indicadores que dan cuenta de las condiciones básicas de los habitantes de ambos municipios, se debe hacer especial mención a las comunidades étnicas del territorio. De acuerdo con el último Censo nacional (2018), en el Resguardo Indígena Tagual - La Pó habitan 361 personas. De estas, se tiene que el 52% de ellas se encuentra en el rango de edad entre los 0 y 14 años, el 46% está entre los 15 y 64 años y el porcentaje restante en el rango de los 65 años en adelante.

Frente a la cobertura en educación, cabe mencionar que el 27% de los habitantes del resguardo, de 5 años o más, no tiene años completos de escolaridad. El 6% de las personas tiene un nivel educativo de preescolar, el 56% de primaria y el 6% de secundaria. De la misma forma, se tiene que el 4% ha cumplido la educación media y solo el 1% tiene educación superior. Por otro lado, en términos de acceso a servicios públicos, el 80% de las viviendas del resguardo cuenta con energía eléctrica, el 86% cuenta con servicio de acueducto y solo el 1,4% cuenta con servicio de alcantarillado (DANE, 2018).

Ahora, si bien el líder⁶⁹ de dicha comunidad étnica afirma que la vocación de los habitantes del resguardo es agro-minera, también resalta que la agricultura la practican para subsistir, toda vez que, frente a la comercialización, existen muchas barreras para competir en el mercado local. Por ello, su actividad económica principal es la minería ancestral (Hernández,

69 Luis Fernando Baquiaza González, líder Indígena del Resguardo Tagual – La Pó para el año del artículo de referencia (2018).

2018). A pesar de esto, dentro de la clasificación oficial de Zonas Mineras de Comunidades Étnicas en Antioquia, no se encuentra el Resguardo Tagual - La Pó (GDIAM, 2019)⁷⁰.

Por su parte, la comunidad étnica correspondiente al Consejo Comunitario de Porce Medio cuenta con un título colectivo adjudicado para la práctica de minería (Gobernación de Antioquia, 2016; ANM, 2017). Además de dicha comunidad, en el territorio hace presencia el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Fraguas - Machuca, que, a pesar de no contar con resolución ministerial, tiene un Plan de Etno-desarrollo elaborado con la Corporación Autónoma Regional competente, en el que se destaca también la actividad minera (Corantioquia, 2015).

1.6.3. Capacidades locales

Dentro del contexto que se está describiendo, el desempeño de los gobiernos locales cobra relevancia en tanto son protagonistas de la toma decisiones públicas. Sumado a lo anterior, hay que decir que la baja capacidad de la institucionalidad local en algunas zonas de minería aurífera antioqueña (Eslava, 2014) motiva el análisis de indicadores que miden la gestión administrativa municipal. Dicho análisis será presentado a continuación.

70 Las zonas mineras de comunidades étnicas brindan prelación a la comunidad sobre los territorios declarados. En este sentido, dentro de los territorios indígenas, si es demarcada una zona minera, la exploración y explotación del subsuelo debe ajustarse a las disposiciones de los grupos étnicos sobre la protección y participación de los grupos asentados en el territorio (ANM, 2015).

Para comenzar, el Índice de Gobierno Abierto (IGA), que mide, en una escala de 1 a 100, el cumplimiento de las normas relacionadas con la gestión pública territorial se encuentra por encima de 50 para ambos municipios, acercándose al satisfactorio reporte y cumplimiento (ver Tabla 7). No obstante, el resultado para los dos municipios es inferior al promedio departamental y, adicionalmente, solo el índice de Remedios es superior al nacional.

Tabla 7. IGA alcaldías municipales

Entidad territorial	IGA
Segovia	57,14
Remedios	65,95
Promedio departamental de alcaldías	67,60
Promedio nacional de alcaldías	64,37

Fuente: elaboración propia con base en Procuraduría General de la Nación (2016)

En segunda instancia, se tiene que, para 2017, las finanzas públicas de estos municipios tuvieron comportamientos opuestos. Así, mientras para el caso de Segovia dichas finanzas estuvieron caracterizadas por un ingreso total per cápita superior a los gastos totales per cápita, en Remedios sucedió lo contrario, es decir, los gastos totales per cápita fueron superiores al ingreso total per cápita (ver Tabla 8) (DNP, 2017). Al respecto, cabe resaltar que, si bien ambos municipios presentan una vocación minera, los recursos que reciben del Sistema General de Regalías (SGR) no representan un porcentaje mayor al 6,28% de sus ingresos totales, por lo que no dependen altamente de este rubro (GDIAM, 2019).

Tabla 8. Finanzas públicas

Entidad territorial	Ingresos totales per cápita	Gastos totales per cápita
Segovia	\$1.086.064,56	\$1.065.239,93
Remedios	\$1.431.295,90	\$1.472.316,45
Colombia	\$1.528.056,36	\$1.497.538,77

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

En este mismo sentido, se tiene que el Índice de Gestión de Proyectos de Regalías (IGPR), que mide la gestión de las entidades ejecutoras de los proyectos del SGR, ubica al municipio de Remedios en la categoría de desempeño “Medio” y, a su vez, sitúa a Segovia en la categoría “Insuficiente” (GDIAM, 2019). Esto, implica que mientras que Remedios se encuentra justo encima del promedio nacional de desempeño, Segovia está en la asignación más baja de los resultados que engloban tanto las categorías de transparencia e intervenciones del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, como de la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los proyectos (DNP, 2017).

Frente a la gestión fiscal territorial (ver Tabla 9), el DNP asigna una calificación a cada municipio que se ubica entre “Deterioro” (calificación menor a 40) y “Solvente” (calificación mayor a 80). Esta clasificación comprende el promedio de seis indicadores, a saber, (1) la capacidad para cubrir el gasto de funcionamiento con las rentas de libre destinación, (2) la capacidad para respaldar el servicio de la deuda con los ingresos percibidos, (3) la dependencia de las transferencias nacionales

y regalías, (4) la capacidad para generar recursos propios, (5) la magnitud de la inversión que ejecuta la entidad territorial y (6) la capacidad de ahorro de la misma (DNP, 2018). Para los municipios estudiados, se encuentra que, mientras Remedios se encuentra en el rango de la clasificación “Sostenible”, el municipio de Segovia se clasifica dentro de los municipios “Vulnerables”.

Tabla 9. Indicador de Desempeño Fiscal

Entidad territorial	Indicador de Desempeño Fiscal
Segovia	64
Remedios	71,6
Antioquia	69,7

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

De la misma forma, el DNP realiza una medición del desempeño municipal para cuantificar la gestión⁷¹ y la consecución de los resultados de desarrollo⁷² en las entidades territoriales, esto es, los resultados frente al aumento de la calidad de vida de la población (DNP, 2017). Lo anterior, agrupando municipios con condiciones similares para hacer la medición más homogénea e incentivar la inversión dirigida al fortalecimiento de capacidades y al cierre de brechas territoriales. Así, partiendo

71 El componente de gestión agrupa la movilización de recursos y la ejecución de los mismos. También mide la gestión de instrumentos de ordenamiento territorial y el indicador de Gobierno Abierto y Transparencia (DNP, 2017).

72 El componente de resultados de desarrollo agrupa los indicadores de educación, salud, acceso a servicios públicos y seguridad (DNP, 2017).

de que ambos municipios se encuentran en el mismo grupo de capacidades iniciales (Nivel Medio Alto), se tiene que el municipio de Remedios presenta un desempeño superior que lo ubica, a nivel nacional, por encima al municipio de Segovia.

Tabla 10. Medición de desempeño municipal

Medición de desempeño municipal	Segovia	Remedios
Gestión	34,78	38,46
Resultados	62,24	65,86
Índice final de desempeño municipal	34,59	38,71
Posición nacional	1028	947
Grupo de capacidades iniciales	Nivel Medio Alto	Nivel Medio Alto

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

Para finalizar el recuento de indicadores municipales, se presentan en la Tabla 11 las tasas de homicidios, hurtos y violencia intrafamiliar, correspondientes a los municipios estudiados. Se resalta, particularmente, que la tasa de homicidios está por encima de la tasa departamental y nacional en ambos casos.

Aquí, cabe resaltar que la falta de control formal del Estado sobre los territorios mineros puede ser sustituida por la acción de los actores armados ilegales (GDIAM, 2019). En el nordeste, específicamente, existe una lucha por el control territorial y las rentas ilegales entre la banda “Libertadores del Nordeste” y las Autodefensas Gaitanistas o “Clan del Golfo” (Ramírez, 2018; Tamayo, 2019).

Tabla 11. Indicadores de seguridad⁷³

Entidad territorial	Tasa de homicidios	Tasa de hurtos	Tasa de violencia intrafamiliar
Segovia	92,2	177	101,9
Remedios	62,1	75	58,8
Antioquia	29,6	558	152,2
Colombia	24,8	567	188,5

Fuente: elaboración propia con base en DNP (2017).

1.6.4. Consideraciones del contexto

Si bien existen diferencias porcentuales en algunas de las mediciones presentadas en este recuento de indicadores -que en casos como el IGA y las finanzas públicas dejan mejor posicionado al municipio remediano-, se puede sostener que Segovia y Remedios, además de compartir un límite geográfico, coinciden en características que van desde su vocación económica, hasta el desempeño de sus respectivos gobiernos locales. Como se mencionó, esto es relevante en la toma de decisiones de los actores que se desenvuelven en estos municipios porque en este contexto común se encuentran los factores y condiciones, estructurales o de coyuntura, que influyen en las mismas.

Dichas coincidencias, dan cuenta también de un desarrollo territorial que tiene como reto abarcar las oportunidades de mejora encontradas dentro de las condiciones de la población segoviana y remediana. En medio de un contexto como el

73 Los datos presentados en esta tabla corresponden a tasas por cada cien mil habitantes.

descrito, la actividad extractiva, factor común de gran relevancia y altos rendimientos en ambos territorios, se puede convertir en el medio que aúne y canalice esfuerzos comunes para alcanzar dicha meta.

La empresa minera Gran Colombia Gold, actor que hace presencia en ambos municipios, ha elaborado estrategias dirigidas al desarrollo sostenible y la responsabilidad social⁷⁴. Teniendo presente los indicadores expuestos y, en consonancia con las iniciativas que ya desarrollan en la región, se considera que algunos elementos en los que se pueden continuar enfocando en los territorios de Segovia y Remedios, son: (1) la educación, marcada hasta ahora por altas tasas de analfabetismo y deserción, (2) la formalización minera, una demanda frente a la alta tasa de informalidad laboral en los municipios y (3) los accidentes fatales producto de la extracción ilícita de minerales⁷⁵.

Así, al partir del entendimiento de los contextos municipales y sus desafíos, y al valorar los atributos que tienen las comunidades que desarrollan su vida cotidiana en ellos,

74 Gran Colombia Gold (2018) ha implementado acciones enmarcadas en las siguientes líneas estratégicas: (1) encadenamiento productivo de la pequeña minería y Proyecto Global de Mercurio (PGM); (2) biodiversidad y agua para el futuro; (3) educación para el desarrollo y erradicación del trabajo infantil; (4) salud como derecho esencial; (5) mujeres líderes emprendedoras; (6) infraestructura para el desarrollo y, finalmente, (7) protección de la cultura.

75 Frente a las iniciativas ya desarrolladas en estos aspectos, se tiene que Gran Colombia Gold (2018), junto a organismos no gubernamentales y el Estado, ha obtenido resultados positivos, entre otros, frente al número de pequeños mineros formalizados, las toneladas de mercurio eliminadas, la afiliación al sistema de seguridad social, la bancarización y el apoyo en el cumplimiento de normas en la pequeña minería. De la misma forma, ha otorgado becas de estudio y ha hecho donaciones para la infraestructura física de instituciones educativas.

regidas por instituciones particulares, se puede realizar una mejor aproximación al proceso de toma de decisiones de los actores que convergen en los territorios. De esta forma, el diseño de estrategias para generar cambios en sus dinámicas, como es el caso de la cultura de la ilegalidad, se convierte en un proceso participativo que surge, en primera instancia, del reconocimiento local.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Deusto.
- Alcaldía de Remedios (s.f.). Pasado, presente y futuro. Recuperado de: <https://bit.ly/2VsvDWY>
- Alcaldía de Segovia (s.f.). Nuestro municipio. Recuperado de: <https://bit.ly/2VC1N1f>
- Agencia Nacional de Minería (ANM). (2015). Delimitación y declaración de áreas y zonas de interés. Recuperado de: <https://bit.ly/3fjCPfb>
- Agencia Nacional de Minería (ANM). (2017). Resolución 283 de 2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2XB4EJO>
- Banco de la República (Banrep). (2020). Precios del día para el gramo de oro, plata y platino. Recuperado de: <https://bit.ly/3bfP4aV>
- Bernal-Guzmán, L. J. (2018). Minería de oro en el Nordeste antioqueño: una disputa territorial por el desarrollo. *Gestión y Ambiente*. Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/30jTqLo>
- Contaduría General de la Nación. (2020). Categorización de departamentos, distritos y municipios. Recuperado de: <https://bit.ly/2RK2YKR>

- Corantioquia (2015). Plan de Etnodesarrollo del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Fraguas-Machuca. Recuperado de: <https://bit.ly/2XFnUpL>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2004). Informe de coyuntura económica regional. Recuperado de: <https://bit.ly/3bhmNku>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Censo nacional de población y vivienda. Recuperado de: <https://bit.ly/3cmKHuL>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Información de los Grupos Étnicos en Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/374Zrgx>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). Medición de pobreza multidimensional municipal de fuente censal. Recuperado de: <https://bit.ly/2VziEkZ>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). Proyecciones de población. Recuperado de: <https://bit.ly/2wJtigJ>
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisiones en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Índice de Gestión de Proyectos de Regalías IGPR. Recuperado de: <https://bit.ly/3e07bD2>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata – Segovia, Remedios - Conflicto armado y seguridad. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata – Segovia, Remedios - Desempeño municipal. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata – Segovia, Remedios - Economía. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata – Segovia, Remedios - Finanzas públicas. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Terridata – Segovia, Remedios - Tasa de mortalidad. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Índice de Desempeño Fiscal Vigencia 2017. Recuperado de: <https://bit.ly/2Yy5oP6>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Terridata – Segovia, Remedios - Aseguramiento. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2018). Terridata – Segovia, Remedios - Educación. Recuperado de: <https://bit.ly/2ynHL2c>
- Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Fundación de Estudios e Investigaciones Sociopolíticas, Económicas y Culturales (s.f.). Reglamento interno del resguardo indígena Tagual-La Pó del municipio de Segovia-Antioquia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Ka0ZLA>
- Garay, L. J. (2013). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio: paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Gobernación de Antioquia (2016). Títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras del departamento de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. Recuperado de: <https://bit.ly/2UHUlIz>
- Gran Colombia Gold (2018). Iniciativas y proyectos. Recuperado de: <https://bit.ly/34X4JcV>
- Grupo de Diálogo sobre Minería en Colombia (GDIAM). (2019). *Propuestas para una visión compartida sobre la minería en Antioquia. Experiencia territorial capítulo Antioquia*. Bogotá: GDIAM.

- Hernández, Y. C. (2018). En riesgo territorios étnicos por actividades empresariales en Segovia. Instituto Popular de Capacitación. Recuperado de: <https://bit.ly/2Ugk3x2>
- Ordóñez, F. (2011). Construcción del territorio en el bajo nordeste antioqueño a partir de las lógicas económicas: la minería. CAHUCOPANA. Recuperado de: <https://bit.ly/2MzAuAA>
- Procuraduría General de la Nación (2016). Índice de Gobierno Abierto - IGA. Recuperado de: <https://bit.ly/34GBxqo>
- Quiroga, A. (2012). Construcción del territorio minero campesino en el nordeste de Antioquia, Colombia. Movimientos socio territoriales y derechos humanos en contra del modelo económico multinacional 1970-2010. Recuperado de: <https://bit.ly/3cfomiS>
- Ramírez, J. (2018). Aparece nuevo grupo armado en Segovia, Antioquia. RCN Radio. Recuperado de: <https://bit.ly/2S29cG5>
- Romero, A. (s.f.). La minería y la industrialización del país. Una mirada desde Antioquia. Universidad de Antioquia. Recuperado de: <https://bit.ly/2MvkZJR>
- Rudas, G. y Espitia, J. E. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En Luis Jorge Garay Salamanca (Coord.), *Minería en Colombia, institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos* (pp. 27 - 76), Bogotá: Contraloría General de la República.
- Silva, S. (2017). Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores: análisis institucional del caso de Buritacá, Antioquia, en 2009-2014. OPERA, 20, pp. 157-178.
- Tamayo, C. (2019). Capturan a 12 miembros de la banda Libertadores del Nordeste. El Colombiano. Recuperado de: <https://bit.ly/2yxzDwv>
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). (2019). Producción, regalías y comercio exterior. Recuperado de: <https://bit.ly/2VdZnXn>

2. Desarrollo metodológico

Introducción

Por: Santiago Silva Jaramillo

Como se señala en el marco teórico construido durante la primera fase de este proyecto⁷⁶, los interrogantes principales que orientan esta investigación gravitan alrededor de los elementos culturales y sociales que delimitan las decisiones y acciones de los habitantes de los municipios de Segovia y Remedios. En este sentido, la indagación emprendida pretendía analizar la relación que existe entre ciertos dilemas colectivos frente a lo que se denomina “cultura de la ilegalidad” en el ámbito minero de los municipios referenciados. Esto, con el ánimo de plantear

76 Ver el apartado “Fundamentos teóricos”.

alternativas de solución que contribuyan a una mejor toma de decisiones públicas, en clave de cambio social.

En ese orden de ideas, a continuación, se presenta una batería de instrumentos de recolección de información que fueron aplicados en el marco de experimentos deliberativos y mediante entrevistas con actores concernidos dada su relevancia en torno al objetivo de la investigación.

Cabe señalar que el **experimento deliberativo** se divide en tres momentos, a saber, (i) el desarrollo de *juegos económicos* que tienen por propósito medir la magnitud del atributo de la honestidad y de la acción colectiva; (ii) el diligenciamiento de una *encuesta* que busca caracterizar las condiciones socioeconómicas de los participantes e identificar algunos atributos de comunidad que median las relaciones sociales y, finalmente, (iii) *un escenario de diálogo* que permite, a través de un protocolo de discusión, la identificación, priorización y gestión de los principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad para establecer acuerdos y compromisos de cambio.

Finalmente, se presenta un **cuestionario** que fue utilizado para llevar a cabo entrevistas con actores relevantes para el contexto minero de los municipios de Segovia y Remedios. Esta indagación, permitió determinar algunas características de los comportamientos más importantes que se asocian con una cultura de la ilegalidad, así como identificar algunas medidas que sirven para contrarrestar lo primero.

2.1. Experimento deliberativo

2.1.1. *Juegos económicos*

Por: Estefanía García-Luna

Antes de aproximarnos a los mecanismos que podrían cambiar la cultura de la ilegalidad en los municipios de Segovia y Remedios, primero se debe indagar por los comportamientos, los valores, las capacidades y los atributos de comunidad de la población que habita dichos territorios. Así las cosas, se tiene que el uso de la metodología experimental responde, precisamente, a la identificación de atributos prosociales.

En ese orden de ideas, los experimentos económicos consisten en llevar casos hipotéticos de la cotidianidad a un laboratorio, que más allá de ser un espacio físico, hace referencia a un entorno con algunas variables específicas controladas para que los participantes estén bajo condiciones iniciales determinadas. Todo esto, con el fin de hacer más fácil la distinción de algunos atributos o comportamientos (Cárdenas, Maya y López, 2003). Esta metodología hace referencia a experimentos de laboratorio en campo que, para este caso, fueron llevados a cabo virtualmente con actores clave de los municipios objeto de estudio.

El uso de los experimentos mencionados ha sido favorecido por las corrientes conductuales que han refutado la teoría económica clásica. Así, mientras esta última afirma que el comportamiento humano está motivado por la maximización de los beneficios, el estudio de la racionalidad limitada en la economía conductual presenta al individuo como un tomador

de decisiones con motivaciones diferentes que pueden responder a otros factores como el altruismo y la cooperación. Lo anterior, ha popularizado en los últimos años el uso de metodologías experimentales (Morton y Williams, 2010), puesto que brindan la posibilidad de analizar las decisiones humanas, así como los comportamientos solidarios y, al tiempo, permiten contrastarlos con conductas individualistas (Casas y Méndez, 2013; Eslava, s.f.).

Sumado a lo anterior, los experimentos brindan otras ventajas. En primera instancia, gracias a los incentivos monetarios otorgados⁷⁷ y a la modelación de escenarios con base en protocolos estándar, estos permiten una mejor aproximación a las decisiones reales de los participantes, pues se estudian las preferencias individuales de los jugadores, basadas en el comportamiento que se observa en el desarrollo de la actividad y no en la percepción que los participantes tienen de sí mismos, como ocurre con las encuestas (Eslava, 2014). En segundo lugar, los experimentos cuentan con determinada validez en tanto se rigen por un protocolo que garantiza su rigor estadístico y los hace comparables (Levitt y List, 2007).

Bajo estos parámetros, y con el objetivo de medir atributos de comunidad que sirvan como insumo para el cambio en los comportamientos relacionados a la cultura de la ilegalidad, se llevaron a cabo experimentos económicos validados, entre otros, en contextos mineros. Estos consisten en la implementación de

77 Para este caso, los incentivos monetarios son presentados en pesos colombianos (COP).

dos juegos o actividades que permiten medir la disposición a la honestidad y a la acción colectiva en los participantes de los municipios de Segovia y Remedios⁷⁸.

Del mismo modo, se aplicó una *encuesta posjuego* con el objetivo de identificar las características básicas de los participantes. Al respecto, cabe señalar que este instrumento sirvió de insumo para explicar la relación entre las decisiones tomadas en el juego y el contexto en el que se desenvuelven los jugadores.

El primer atributo para medir es *la honestidad* y permite identificar qué tan propensos son los participantes del juego a tomar una decisión honesta o a hacer trampa. Este atributo es importante pues se ha demostrado que los actos honestos eliminan altos costos de transacción en la sociedad y, además, se ven favorecidos por la confianza entre actores, elemento clave para la superación de ciertos problemas locales (Eslava y García-Luna, 2020).

Ahora bien, el juego con el cual se busca medir la honestidad consiste en declarar el valor obtenido al lanzar un dado. La acción se realiza en privado, por lo que solo el jugador sabe cuál es su verdadero resultado. Esto brinda todos los incentivos para que los participantes del experimento hagan trampa, pues se entregan beneficios económicos según el número reportado (ver *Protocolo juegos económicos*). Para finalizar, se tiene que al consolidar los resultados de los participantes y analizar la

78 Los experimentos y protocolos expuestos son basados en los ejercicios elaborados por Cárdenas, Chong y Ñopo (2008); Giraldo, Casas, Méndez y Eslava (2013); Eslava (2014) y Eslava (s.f.).

distribución de los valores obtenidos, es posible determinar si las personas actúan maximizando sus beneficios o si existen otras razones que intervienen en sus decisiones.

Ilustración 1. Juego de la honestidad

-  1. Cada jugador recibe un dado, un vaso y una hoja
-  2. El jugador lanza el dado en **privado** y escribe en una hoja su resultado
-  3. La ganancia del jugador corresponde al número que reporte en su hoja, multiplicando por **\$3.000**

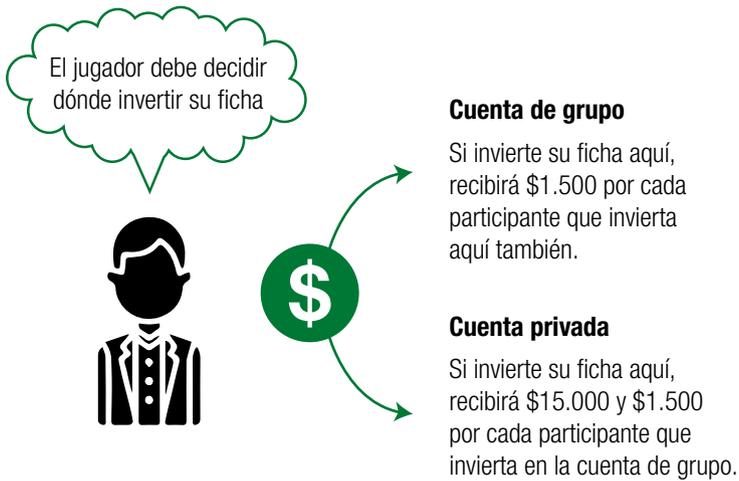
Fuente: elaboración propia.

Por su parte, *la acción colectiva* es medida a través del juego denominado como *Mecanismo de contribución voluntaria*. Este atributo es resultado de las redes basadas en confianza y crea mecanismos para reducir la incertidumbre y los costos de transacción en la sociedad (Toro, Mazo-Zapata y Zapata, 2020). Hay que decir que su medición se realiza a partir de la decisión que toma cada jugador, la cual no solo afecta sus ganancias, sino también las del resto de participantes.

En el juego descrito, cada participante tiene la misma dotación inicial y debe decidir si la invierte en una cuenta individual o en una grupal (ver *Protocolo juegos económicos*). En esta actividad, todos los participantes obtienen un beneficio igual si invierten en la cuenta de grupo, pero se benefician

individualmente si invierten en la cuenta privada. La magnitud del atributo de acción colectiva es dada, entonces, por el porcentaje del total de participantes que decide invertir en la cuenta grupal.

Ilustración 2. Mecanismo de contribución voluntaria



Fuente: elaboración propia.

A través de la metodología presentada, se logran medir y establecer posibles relaciones entre la disposición a la acción colectiva, la disposición a actuar de forma honesta, las diferentes características del contexto de los jugadores y sus respectivas motivaciones. Por esta razón, dichos juegos se incluyen en la batería de instrumentos de recolección de información que hacen parte de los experimentos deliberativos que se desarrollaron con los habitantes de Segovia y Remedios. Las sesiones experimentales estuvieron conformadas por actores clave de los municipios, con el ánimo de que fueran ellos quienes

identificaran, priorizaran y problematizaran los diferentes comportamientos asociados a la cultura de la ilegalidad.

Protocolo juegos económicos

Con el fin de conservar la rigurosidad en la recolección de información de los experimentos de laboratorio en campo, se establece el siguiente protocolo⁷⁹:

Llegada de participantes

Durante la llegada de los participantes al espacio destinado para la elaboración de los juegos, se realizará un registro donde se tomarán sus datos personales, a saber, nombre, documento de identidad y número de teléfono. A su vez, se les entregará un ficho con un número, el cual será su identificación durante toda la sesión, y un lapicero. Esto, para facilitar la marcación de los formatos a diligenciar durante la sesión y conservar el anonimato en la divulgación de resultados.

Una vez el total de participantes haya entrado al espacio, el encargado de dirigir el experimento se presentará y realizará las siguientes aclaraciones para que todos los jugadores posean la misma información:

- En los ejercicios que se llevarán a cabo, cada participante puede decidir lo que le parezca, conservando la estructura

79 Cabe precisar que este protocolo se puede realizar a cabalidad si los experimentos se realizan de manera presencial. No obstante, para efectos de la presente investigación, los experimentos deliberativos se llevaron a cabo de manera virtual. Las modificaciones que se hicieron a este protocolo se pueden ver en el capítulo “Hallazgos empíricos”.

de los juegos planteados. Por ende, las preguntas no tienen una forma correcta de ser solucionadas, todas las respuestas son válidas.

- Las decisiones tomadas en los juegos tendrán incentivos monetarios. Es decir, la decisión de cada participante afectará la cantidad de dinero que el mismo reciba al finalizar la sesión.
- Las decisiones son individuales. No se deben compartir las respuestas entre los participantes durante el desarrollo de la actividad.
- Se realizarán dos juegos diferentes y el resultado de ambos es independiente. No se afectan entre sí.
- Solo uno de los juegos será pagado. Esto se decidirá de forma aleatoria al final de la sesión.
- La información que los jugadores proporcionen en cada uno de los formatos que les serán entregados es confidencial. Toda la información de identificación será omitida en los informes que surjan de los resultados obtenidos.
- En cualquier momento los jugadores pueden retirarse del ejercicio. Sin embargo, para recibir el pago, los participantes deberán realizar los dos juegos propuestos, diligenciar todos los formatos que se entreguen y participar de la totalidad del experimento deliberativo.
- Ante cualquier duda que surja sobre el desarrollo de los juegos, quien dirige la actividad, así como todo el equipo del proyecto, estará dispuesto a colaborar. El objetivo es que todos los participantes tengan claridad sobre lo que se está decidiendo.

Posteriormente, se entregará un consentimiento informado a cada uno de los participantes, que comprende la información listada anteriormente. Esto, para su lectura, aprobación y posterior firma. Una vez se hayan recogido dichos formatos, se dará comienzo a los juegos.

Juego de la honestidad

Para comenzar, cada uno de los participantes recibirá un vaso, un dado de seis caras y una hoja. La instrucción dada por el guía de la sesión será que cada jugador lance el dado una vez, de forma privada, tapando su resultado con el vaso entregado. Solo el jugador podrá observar su resultado y deberá escribir dicho valor en la hoja que dispone.

Adicionalmente, quien dirige la actividad aclarará que el pago de este ejercicio resulta de multiplicar por \$3.000 el valor que cada jugador reporte en la hoja. De la misma manera, realizará ejemplos sobre las posibles ganancias para facilitar la comprensión de la actividad, así:

- Si el participante reporta que obtiene el número 1 y este juego es elegido para ser pago, la ganancia del jugador sería de $1 * \$3.000 = \3.000 .
- Si el participante reporta que obtiene el número 2 y este juego es elegido para ser pago, la ganancia del jugador sería de $2 * \$3.000 = \6.000 .
- Si el participante reporta que obtiene el número 3 y este juego es elegido para ser pago, la ganancia del jugador sería de $3 * \$3.000 = \9.000 .
- Si el participante reporta que obtiene el número 4 y este juego es elegido para ser pago, la ganancia del jugador sería de $4 * \$3.000 = \12.000 .

- Si el participante reporta que obtiene el número 5 y este juego es elegido para ser pago, la ganancia del jugador sería de $5 * \$3.000 = \15.000 .
- Si el participante reporta que obtiene el número 6 y este juego es elegido para ser pago, la ganancia del jugador sería de $6 * \$3.000 = \18.000 .

Una vez recogidas las hojas suministradas con el reporte de cada participante y los materiales de forma satisfactoria, se dará continuidad al siguiente juego.

Mecanismo de contribución voluntaria

Quien dirige la actividad, comenzará indicando el número total de participantes en el juego, lo cual será determinante en el desarrollo de esta actividad. Posteriormente, entregará una hoja a cada uno de los participantes.

Acto seguido, se explica que cada participante tomará una decisión de forma individual y simultánea, pero esta vez, sus ganancias no solo dependerán de la decisión individual, sino también de las decisiones del resto de participantes. Para este ejercicio, cada jugador asumirá que dispone de una ficha que podrá invertir en una cuenta. En la hoja suministrada, cada participante deberá declarar en qué tipo de cuenta depositará su ficha.

Las cuentas mencionadas corresponden a una cuenta privada y a una cuenta de grupo. Y, como se mencionó anteriormente, las ganancias de cada jugador dependerán tanto de donde él invierta su ficha, como de donde la inviertan los otros participantes, así:

- Si el participante toma la decisión de invertir su ficha en la cuenta privada, sus ganancias responderán a dos fuentes. En primer lugar, ganará \$15.000 por depositar la ficha en la cuenta privada. En segundo lugar, ganará \$1.500 por cada ficha que los demás participantes depositen en la cuenta grupal.
- Si el participante toma la decisión de invertir su ficha en la cuenta de grupo, acumulará \$1.500 por cada uno de los participantes que también invierta en dicha cuenta.

Así como en la actividad anterior, se elaborarán ejemplos para facilitar la comprensión de las instrucciones y, por ende, la toma de decisiones:

- Si el participante decide invertir en la cuenta privada y, por ejemplo, 15 personas depositan su ficha en la cuenta de grupo, en caso de que este juego sea pago, el participante recibiría $\$15.000 + \$22.500 = \$37.500$. En este caso, los participantes que hayan invertido en la cuenta grupal se llevarían \$22.500.
- Si el participante decide invertir en la cuenta privada y, por ejemplo, 2 personas depositan su ficha en la cuenta de grupo, en caso de que este juego sea pago, el participante recibiría $\$15.000 + \$3.000 = \$18.000$. En este caso, los participantes que hayan invertido en la cuenta grupal se llevarían \$3.000.
- Si en un ejemplo planteado con un total de 30 jugadores, todos decidiesen invertir en la cuenta grupal, cada uno se llevaría $\$1.500 * 30 = \45.000 .

Una vez los participantes elijan, de forma individual, la cuenta en la que depositarán su ficha, reportarán su elección

en la hoja entregada. De la misma forma, también responderán allí, cuántos de los jugadores esperan que depositen la ficha en la cuenta de grupo⁸⁰. Finalmente, entregarán la hoja diligenciada a los organizadores de la actividad.

Cierre de los juegos económicos

Luego de elaborar los dos juegos, se hace entrega a cada uno de los participantes de una *encuesta posjuego* donde se pregunta por sus características básicas, la confianza en grupos e instituciones y, además, se indaga por la caracterización y motivación de ciertos comportamientos. Al finalizar el diligenciamiento de la encuesta, se hace entrega de un refrigerio y, con ello, se concluye el experimento económico. Esto da paso y, sirve como insumo, a la continuación del experimento deliberativo que será detallado en la siguiente sección.

2.1.2. Encuesta posjuego

Por: Ana María Peralta Vélez, Andrea Echavarría Areiza y Yeison Darío Londoño Quiceno

A continuación, se presenta la encuesta posjuego con su respectiva justificación. Cabe recordar que dicha encuesta es entregada al finalizar los juegos económicos y tiene como propósito indagar por las características básicas de los participantes y la confianza en grupos e instituciones. Adicionalmente, se pregunta por comportamientos específicos que se pueden asociar a la cultura de la ilegalidad.

80 Este dato no afecta las ganancias percibidas por los participantes en el juego. Es usado para estudiar las expectativas de los participantes.

ENCUESTA POSJUEGO**Número de jugador:** _____**A. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS**

Marque con X o complete la información.

A1. Sexo: Femenino ____ Masculino ____
A2. Edad: _____ años
A3. Municipio donde vive: _____
A4. ¿Hace cuánto vive en el municipio? _____

A5. Imagínese una escalera de 10 peldaños donde en el “1” se ubican los hogares más pobres de su municipio y en el “10” se ubican los hogares con mayor riqueza de su municipio, ¿dónde se ubicaría su hogar? Marque con X.

Muy pobre

Muy rico

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

A6. ¿En dónde vive? Marque con una X.

Zona urbana	
Zona rural	

B. RELACIONES SOCIALES

B1. ¿Participa en alguno de los siguientes grupos u organizaciones? Marque mínimo una opción.

De caridad (no como beneficiario)	
Comunitaria o de barrio/vereda	
Religiosa	
Instancias de participación del Estado	
Organización étnica	

Cultural o deportiva	
Asociaciones de padres de familia	
Sindicato, cooperativa de trabajo o agremiación de productores	
Movimiento o partido político	
Ninguno	
Otro: _____	

B2. Entre las siguientes tres opciones, ¿cuál es su principal motivación para participar en el grupo u organización? Seleccione **solo una opción**.

Como ciudadano es un deber participar, es interesante y genera satisfacción.	
El Estado no ha servido para solucionar problemas, por tanto, es necesario participar.	
Participar permite recibir beneficios personales o reconocimiento social.	

B3. En general, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la gente?

Se puede confiar en la mayoría de la gente.	
Se debe ser cuidadoso al tratar con la gente.	

B4. ¿Cuánto confía en los siguientes grupos?

	Mucho	Algo	Poco	Nada
Su familia				
Sus vecinos				
Su comunidad				
Gente con quien trabaja				
Gente que conoce por primera vez				

B5. ¿Usted por qué cumple las reglas? Marque con una X **solo una opción.**

Admiración por la ley	
Tener la conciencia tranquila	
Reconocimiento social	
Temor a la sanción legal	
Temor a la culpa	
Temor al rechazo social	

B6. ¿Por qué los demás cumplen las reglas? Marque con una X **solo una opción.**

Admiración por la ley	
Tener la conciencia tranquila	
Reconocimiento social	
Temor a la sanción legal	
Temor a la culpa	
Temor al rechazo social	

B7. Si en un juego de moneda de “cara y sello” se ganara \$100.000 y se le propusiera seguir jugando, ¿qué haría?:

Se queda con los \$100.000 y no juega más.	
Arriesga los \$100.000, buscando ganar otros \$100.000, pero con el riesgo de perderlo todo si no acierta en la nueva ronda.	

B8. ¿Ha sido víctima de algunos de los siguientes delitos?

Robo	
Desplazamiento forzado	
Homicidio de un familiar	

Desaparición forzada de un familiar	
Agresión física	
Violencia sexual	
Secuestro	
Daño a su propiedad	
Extorsión	
Tortura	
Ninguno	
Otro: _____	

B9. ¿Cuánto confía en las siguientes instituciones?

	Mucho	Algo	Poco	Nada	No sabe/No Responde
Ejército					
Sistema Judicial					
Gobierno Nacional					
Concejo Municipal					
Gobernación					
Policía Nacional					
Iglesia Católica					
Presidente					
Alcaldía					
Universidades					
Grandes empresas					
Fiscalía General					
Organización social					

B10. Califique de 1 a 7 (donde 1 es poco y 7 es mucho) los niveles de **INFLUENCIA** y de **CONFIANZA** que tienen los siguientes actores sobre el comportamiento y las decisiones de los habitantes de su municipio. Lo anterior, como insumo para lograr cambios sociales que le hagan frente a la cultura de la ilegalidad.

Actores	Influencia	Confianza
Academia		
Actores ilegales		
Alcaldía		
Autoridad ambiental (Corantioquia)		
Cajas de compensación familiar (Comfama, Comfamiliar Camacol, Comfenalco)		
Compañía minera (Gran Colombia Gold)		
Comunidad étnica (Resguardo Indígena Tagual – La Pó)		
Concejo municipal		
Ejército nacional		
Gobernación de Antioquia		
Gobierno nacional		
Iglesia		
Mineros en proceso de formalización		
Organizaciones sociales		
Padres de familia del municipio		
Juntas de Acción Comunal		

C. VALORACIONES SOBRE EL MUNICIPIO**C1. ¿Piensa que las cosas en su municipio van por buen camino?**

Sí_____ No_____

C2. ¿Qué tan orgulloso se siente de su municipio?

Muy orgulloso	
Orgulloso	
Poco orgulloso	
Nada orgulloso	

D. PRIORIZACIÓN TEMÁTICA

Entre las siguientes opciones, ¿cuáles considera usted que son los 3 principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad en su municipio?

Comportamiento	Marque con una X
Alcoholismo	
Incumplimiento de la norma	
Apatía	
Asistencialismo	
Drogadicción	
Contaminación ambiental	
Contrabando	
Corrupción	
Explotación sexual comercial	
Explotación/abuso laboral	
Extorsión	
Extracción ilícita de minerales	
Individualismo	

Informalidad minera	
Lavado de dinero	
Adicción a los juegos de azar	
Robo	
Usura	
Vandalismo	
Violencia	
Otra: _____	

E. PREGUNTAS DE CIERRE

Gracias por participar en este ejercicio. Recuerde que esta información es anónima y confidencial.

E1. ¿Qué motivó el resultado que indicó en los juegos realizados? Seleccione solo una opción.

___ Incertidumbre

___ Emociones

___ Beneficio propio

___ Principios y valores personales

E2. ¿Entendió las instrucciones de las actividades?

Sí _____

No _____

Justificación de las preguntas***A. Características básicas***

Siguiendo a Eslava y García (2020), es posible decir que este primer grupo de preguntas se plantea con el objetivo de identificar posibles conexiones entre las características propias de los encuestados –edad, sexo, municipio de residencia, arraigo (años viviendo en el mismo lugar) y situación socioeconómica– y la

variable de estudio, a saber, los comportamientos asociados a la cultura de la ilegalidad.

B. Relaciones sociales

B1 y B2: estas preguntas indagan sobre el interés de los habitantes de Segovia y Remedios por participar en grupos y organizaciones sociales y políticas. La importancia de esta cuestión radica en que, partiendo de la comprensión de las organizaciones como un conjunto de personas unidas alrededor de determinadas reglas y orientadas al logro de un objetivo común, la pertenencia a estos grupos da pistas acerca de las potencialidades para la auto-organización, la presencia y estructura de reglas informales entre los participantes y, además, los posibles mecanismos de sanciones informales para quienes incumplan dichas reglas. De acuerdo con lo propuesto por Giraldo, Eslava, Casas y Méndez (2013), esta es una cuestión relevante puesto que influye en la disposición a la acción colectiva, los procesos de socialización y la reproducción de modelos mentales y de capital social.

B3 y B4: estas preguntas buscan indagar sobre la disposición que tienen los habitantes de Segovia y Remedios para confiar en las personas del territorio y, además, permite identificar cuáles son los grupos predominantes en los que se deposita dicha confianza. Considerando la Encuesta Mundial de Valores Colombia (2015) y el estudio sobre *valores, representaciones y capital social* en Antioquia (2013), se encuentra una relación importante entre los niveles de confianza y la capacidad para solucionar y dar tratamiento a los problemas de acción colectiva. Adicionalmente, este factor es importante para reducir la incertidumbre de las relaciones sociales en

diferentes escenarios de interacción cotidiana. En otras palabras, la confianza es un medio esencial para lograr relaciones interpersonales armónicas, generar cultura política y construir procesos de convivencia entre las comunidades.

B5 y B6: con estas preguntas se busca conocer los factores y las justificaciones que incentivan a las personas a adoptar determinados comportamientos, así como identificar la influencia que las expectativas de comportamiento de los pares tienen en el propio. En otras palabras, y siguiendo los planteamientos de Mockus (1994), estos interrogantes permiten obtener información sobre las motivaciones que encuentran las personas para el cumplimiento o incumplimiento de las reglas al interior de una comunidad y el rol que juega la percepción del comportamiento del otro en estas decisiones.

B7: esta pregunta surge con base en el texto de Cadsby, Song y Yang (2019). Su objetivo es obtener una aproximación a los niveles de aversión al riesgo de los jugadores, el cual puede estar asociado a comportamientos de deshonestidad. La aversión al riesgo es una variable importante para identificar factores relacionados como la condición de ser víctima del conflicto armado y violencia, y la correlación entre el género femenino y los altos niveles de aversión al riesgo (Ortiz-Escobar, 2017).

B8: la pregunta sobre la victimización es de gran relevancia en la medida en que permite establecer correlaciones con otras variables, por ejemplo, con la aversión al riesgo y la confianza institucional. El objetivo con esta pregunta es identificar el efecto causal de esta variable en las preferencias y toma de decisiones individuales, así como su relación con la reproducción o la anulación del capital social (Méndez, 2012).

B9: el objetivo de esta pregunta es indagar por los niveles de confianza respecto a la institucionalidad del Estado. En otras palabras, es posible decir que esta pregunta podría arrojar información sobre el reconocimiento de la gestión estatal y sobre la disposición de los individuos a acudir a la estatalidad para solucionar problemas en sus municipios (Segovia y Remedios). Por consiguiente, en este punto se podría indagar por la importancia que tiene la administración local en las dinámicas territoriales.

B10: esta pregunta constituye un insumo fundamental para la construcción del mapa de actores, el cual permite identificar la percepción que los individuos tienen sobre la influencia y confianza de determinadas instituciones y agentes. Esto es relevante porque, al conocer los actores con altos niveles de influencia y confianza, se tiene información sobre quiénes pueden generar y apoyar dinámicas cambiantes en las comunidades (Eslava, 2014).

C. Valoraciones sobre el municipio

C1 y C2: Estas preguntas son tomadas de la Encuesta de percepción ciudadana – Medellín (2019). Su propósito es determinar el optimismo y bienestar subjetivo del entorno general de los municipios de referencia. Las alternativas de respuesta ofrecidas son propias.

D. Priorización temática

Con esta pregunta se busca conocer la percepción que los habitantes de Segovia y Remedios tienen sobre su contexto y, específicamente, sobre comportamientos relacionados con la cultura de la ilegalidad. Así, interesa saber cuáles son esos

comportamientos que, desde su experiencia, consideran que profundizan más el problema de la cultura de la ilegalidad para, de esta manera, proponer alternativas de solución que incentiven otros comportamientos (Eslava, 2014).

E. Preguntas de cierre

Con estas últimas preguntas se pretende: por un lado, entender las motivaciones implicadas en el comportamiento del jugador. Por el otro, conocer si los jugadores entendieron los juegos y las preguntas de la encuesta. Todo esto para garantizar que el proceso de recolección de información se hizo de manera adecuada.

2.1.3. Protocolo deliberativo

Por: Sergio Andrés Valencia Vélez

En el marco del proyecto *¿Cómo cambiar la cultura de la ilegalidad en contextos mineros?, comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva*, el presente apartado busca complementar los resultados de los juegos económicos a través de un protocolo de deliberación como recurso metodológico para la comprensión, priorización y gestión de situaciones socialmente problemáticas que tienen relación, directa o indirecta, con la cultura de la ilegalidad en los municipios de Segovia y Remedios. En este sentido, se acompaña el *dato* obtenido de los atributos medidos⁸¹ con el *relato* que supone la comprensión y puesta en práctica de alternativas de solución (González, 2005).

81 La honestidad (con el juego del dado) y la acción colectiva (con el mecanismo de contribución voluntaria).

Cabe señalar que el instrumento adopta los lineamientos generales propuestos por los modelos clásicos de deliberación, los cuales precisan de una estructura que se concibe en función de etapas sucesivas y escalonadas de apertura, argumentación y cierre (Walton, Toniolo y Norman, 2014). Asimismo, dicho protocolo recoge la experiencia previa en esquemas de deliberación diseñados por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT en proyectos de investigación aplicada⁸² y consultoría⁸³. Tal aspecto, valida empíricamente su construcción y adaptación en el marco de lo que se denomina experimento deliberativo⁸⁴.

Desarrollo metodológico

Atendiendo a las necesidades específicas de esta investigación, el protocolo deliberativo que se presenta a continuación (ver Ilustración 3), contiene **cuatro** etapas que suponen un orden lógico y flexible para llevar a cabo en el experimento deliberativo. En este sentido, cada etapa incorpora preguntas *rectoras* y *regidas*⁸⁵ que serán socializadas y respondidas por

82 (i) Gobernanza de la minería aurífera - caso Buriticá (2017); (ii) Propuestas para una visión compartida de desarrollo sobre la minería en Antioquia (2019); (iii) Conceptualización y diseño de la evaluación del programa Inspección Comfama (2019 – 2020).

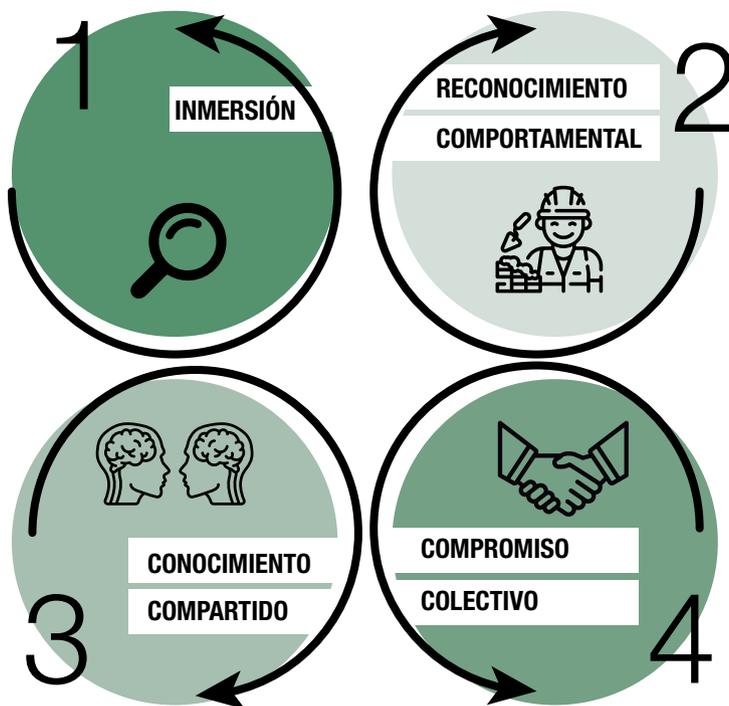
83 Estrategia de corresponsabilidad ciudadana Pactos y Actos (2016 – 2018).

84 Los experimentos deliberativos son instrumentos de intervención que encarnan diversos propósitos, todos ellos orientados a la satisfacción de necesidades comunes. En general, apuestan por la inclusión, la participación y la cooperación como fines y medios de la argumentación en la toma de decisiones (Eslava, Montoya, Murcia, y Valencia, en prensa).

85 Las preguntas rectoras y regidas son interrogantes que el equipo investigador elabora con el ánimo de comprobar, contrastar o descartar hipótesis que responden al objetivo de la investigación. Asimismo, se formulan para recolectar información relevante de contexto que sirva para alimentar cada etapa del protocolo deliberativo. Ver Anexo 2.

la totalidad de asistentes al experimento. De esta manera, se espera que la argumentación esgrimida facilite la moción de suficiente ilustración y garantice el tránsito entre las mismas.

Ilustración 3. Protocolo deliberativo



Fuente: elaboración propia.

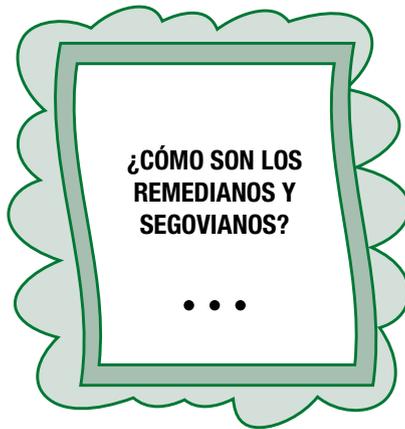
Etapa 1. Inmersión

Hay que decir que la deliberación como proceso comunicativo adopta un razonamiento de carácter inductivo, lo cual hace que la comprensión de los fenómenos que coexisten en toda comunidad se exploren y descifren desde la perspectiva

de los individuos. De este modo, se mantiene una estrecha relación con las particularidades del contexto y con los significados e interpretaciones que los individuos le atribuyen a este (Sampieri, Collado y Baptista, 2010).

Con esto en mente, la primera etapa del protocolo de deliberación tiene como fin explorar y reivindicar rasgos identitarios de los individuos que residen en los municipios de Segovia y Remedios a través de la pregunta rectora: ¿cómo son los remedianos y segovianos? (ver Ilustración 4). Tal interrogante propicia un auto-reconocimiento colectivo y saca a relucir adjetivos calificativos de la población objeto de intervención.

Ilustración 4. Inmersión



Fuente: elaboración propia.

Etapa 2. Reconocimiento comportamental

Luego de rastrear elementos identitarios en los habitantes de cada municipio y construir una narrativa alrededor de la auto-comprensión ciudadana, la segunda etapa tiene como objetivo

socializar un inventario conductual que se rige por los tres sistemas reguladores del comportamiento ciudadano, a saber, la ley, la moral y la cultura (Mockus, 2002). Bajo esta premisa, se traen a colación los resultados obtenidos en la priorización de comportamientos propuesta en la *encuesta posjuego*⁸⁶, de manera que se dialogue sobre los principales comportamientos que se necesitan intervenir en clave de cambio social (ver Tabla 1). De igual manera, se dejará abierta la posibilidad de incluir nuevos comportamientos que los participantes en el experimento consideren que se deben priorizar.

Tabla 1. Inventario de comportamientos asociado a una cultura de la ilegalidad

Marque con una X	Categoría	Comportamiento
	Alcoholismo	Consumir en exceso bebidas embriagantes
	Incumplimiento de la norma	No cumplir con las leyes, normas o reglamentos existentes
	Apatía	No sentir interés, motivación o entusiasmo en diferentes situaciones de la vida pública
	Asistencialismo	Demandar acompañamiento, orientación, asistencia, apoyo o capacitación de Gran Colombia Gold desde un punto de vista técnico, económico o legal y, además, de una manera no conciliadora

86 Ver sección 2.1.2. Encuesta posjuego.

Marque con una X	Categoría	Comportamiento
	Drogadicción	Consumir en exceso drogas ilícitas hasta sentir adicción
	Contaminación ambiental	Usar sin autorización mercurio y cianuro para extraer el oro y comprometer fuentes hídricas
	Contrabando	Comprar, producir y comerciar mercancías prohibidas por la ley
	Corrupción	Pedir o dar sobornos a cambio de favores
	Explotación sexual comercial	Obligar de manera violenta a alguien a tener relaciones sexuales sin su consentimiento con fines económicos
	Explotación/abuso laboral	Tener empleados trabajando en condiciones precarias y mal remunerados
	Extorsión	Cobrar vacunas en dinero o especie
	Extracción ilícita de minerales	Ejercer la minería sin contar con un título minero en áreas protegidas, para financiar grupos armados ilegales
	Individualismo	Actuar en beneficio propio y sin pensar en los demás
	Informalidad minera	Ejercer la minería sin contar con un título minero
	Lavado de dinero	Blanquear dinero ilegal a través de compraventas, comercializadoras, fundiciones u otros negocios
	Adicción a los juegos de azar	Obsesionarse con el juego y las apuestas

Marque con una X	Categoría	Comportamiento
	Robo	Quitarle a una persona sus pertenencias por medio la violencia o la intimidación
	Usura	Prestar dinero a otras personas cobrando intereses excesivos
	Vandalismo	Destruir o afectar bienes públicos o privados de manera intencional motivado por alguna inconformidad
	Violencia	Maltratar física, psicológica o de cualquier otra manera a miembros de la familia, la pareja, los vecinos o extraños
	Otra ¿cuál?	

Fuente: elaboración propia.

Etapa 3. Conocimiento compartido

Gracias a los resultados obtenidos en el juego económico y en la etapa previa, esta tiene como objetivo indagar con los presentes por alternativas de contención para revertir, contrarrestar o erradicar los tres principales comportamientos priorizados y asociados con una cultura de la ilegalidad en cada municipio (ver Ilustración 5). En esta etapa, se hará uso de preguntas regidas que permitan la identificación y valoración de atributos de comunidad o arreglos microinstitucionales que han llevado a la comunidad a lidiar con los comportamientos descritos y, a su vez, resolver dilemas de la acción colectiva. Asimismo, se socializarán los resultados de la honestidad y de la acción colectiva previamente estimados en la primera etapa del experimento como estrategia para sensibilizar y motivar a los presentes en torno a objetivos comunes.

Ilustración 5. Conocimiento compartido

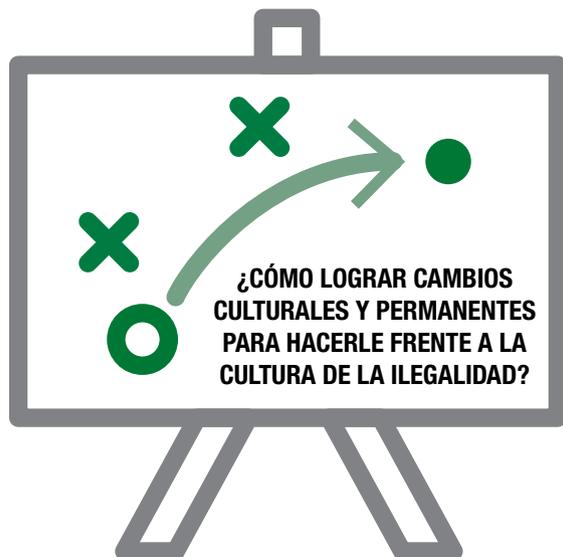


Fuente: elaboración propia.

Etapa 4. Compromiso colectivo

El proceso de deliberación sostenido hasta este punto demanda la definición de cursos de acción que se traducen en estrategias contundentes y compromisos colectivos para la gestión de los comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad. Aquí, se hace fundamental examinar cuáles son los medios más idóneos o quiénes los principales aliados que necesitan ser convocados para cambiar el actual estado problemático. En este sentido, se deben concertar canales de comunicación entre los presentes y con terceros, así como nombrar responsables para verificar el éxito o aspectos por mejorar, de las estrategias emprendidas (ver Ilustración 6).

Ilustración 6. Compromiso colectivo



Fuente: elaboración propia.

2.2. Entrevistas semiestructuradas

Por: Ana María Peralta Vélez, Andrea Echavarría Areiza, Estefanía García-Luna, Santiago Silva Jaramillo, Sergio Andrés Valencia Vélez y Yeison Darío Londoño Quiceno

A continuación, se presenta el cuestionario de entrevista cualitativa que se buscó realizar con los actores concernidos. Para mayor claridad, las preguntas se encuentran agrupadas en siete bloques temáticos⁸⁷.

87 Cabe advertir que, en algunos casos, no se utilizaron todas las preguntas consignadas en los bloques. En ese sentido, cuando no se hicieron todas las preguntas, se optó por la primera de cada uno de los bloques temáticos. Para mayor claridad, dicha pregunta se encuentra en *letra cursiva*.

2.2.1. Bloque de priorización

Entre las siguientes opciones, ¿cuáles considera usted que son **los tres (3) principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad** en el municipio de Segovia/ Remedios? **Marque con una X.**

Marque con una X	Categoría	Comportamiento
	Alcoholismo	Consumir en exceso bebidas embriagantes
	Incumplimiento de la norma	No cumplir con las leyes, normas o reglamentos existentes
	Apatía	No sentir interés, motivación o entusiasmo en diferentes situaciones de la vida pública
	Asistencialismo	Demandar acompañamiento, orientación, asistencia, apoyo o capacitación de Gran Colombia Gold desde un punto de vista técnico, económico o legal y, además, de una manera no conciliadora
	Drogadicción	Consumir en exceso drogas ilícitas hasta sentir adicción
	Contaminación ambiental	Usar sin autorización mercurio y cianuro para extraer el oro y comprometer fuentes hídricas
	Contrabando	Comprar, producir y comerciar mercancías prohibidas por la ley
	Corrupción	Pedir o dar sobornos a cambio de favores
	Explotación sexual comercial	Obligar de manera violenta a alguien a tener relaciones sexuales sin su consentimiento con fines económicos
	Explotación/abuso laboral	Tener empleados trabajando en condiciones precarias y mal remunerados
	Extorsión	Cobrar vacunas en dinero o especie
	Extracción ilícita de minerales	Ejercer la minería sin contar con un título minero en áreas protegidas, para financiar grupos armados ilegales

Marque con una X	Categoría	Comportamiento
	Individualismo	Actuar en beneficio propio y sin pensar en los demás
	Informalidad minera	Ejercer la minería sin contar con un título minero
	Lavado de dinero	Blanquear dinero ilegal a través de compraventas, comercializadoras, fundiciones u otros negocios
	Adicción a los juegos de azar	Obsesionarse con el juego y las apuestas
	Robo	Quitarle a una persona sus pertenencias por medio la violencia o la intimidación
	Usura	Prestar dinero a otras personas cobrando intereses excesivos
	Vandalismo	Destruir o afectar bienes públicos o privados de manera intencional motivado por alguna inconformidad
	Violencia	Maltratar física, psicológica o de cualquier otra manera a miembros de la familia, la pareja, los vecinos o extraños
	Otra ¿cuál?	

Fuente: elaboración propia.

2.2.2. Bloque comportamental

Utilizando los tres comportamientos priorizados en el primer ejercicio, responder la siguiente tabla⁸⁸.

⁸⁸ Cabe precisar que este bloque comportamental solo se usó en el piloto de la entrevista con la intención de corroborar su factibilidad. No obstante, dados los cambios a los que estuvo sometido el trabajo de campo, no se realizó en las entrevistas restantes.

	Capacidad física	Capacidad psicológica	Oportunidad física	Oportunidad social	Motivación racional	Motivación automática
Preguntas guía (No se realizan necesariamente de forma literal).	¿Este comportamiento requiere algún tipo de habilidad o característica física específica?	¿Este comportamiento requiere algún conocimiento específico o habilidad mental como buena memoria o cálculo?	¿Este comportamiento necesita algo en el contexto físico para que pueda ocurrir?	¿Este comportamiento depende de alguna influencia social? ¿Está en general bien o mal vista por las personas?	¿Qué razones tienen las personas para este comportamiento? ¿Qué beneficios les representa?	¿Este comportamiento responde a alguna emoción específica? ¿Las personas se sienten bien o mal luego de realizarlo?
Comportamiento 1						
Comportamiento 2						
Comportamiento 3						

Fuente: elaboración propia de acuerdo con Michie et al.

2.2.3. Bloque de acción colectiva, deliberación y crowding out

- ¿Qué se ha hecho, se hace o se podría hacer de manera conjunta para combatir la cultura de la ilegalidad que existe en el municipio de Segovia/Remedios?
- ¿Cree que la compañía minería Gran Colombia Gold puede cumplir un papel más activo (o adelantar acciones nuevas) para promover la cultura de la legalidad en Segovia/Remedios?
- ¿Qué imagen tiene la comunidad [minera] de Segovia/Remedios de Gran Colombia Gold? ¿Se podría decir que es un referente de legalidad en el municipio? ¿Genera confianza?

2.2.4. Bloque instituciones económicas inclusivas y extractivas

- *¿Qué formas de inclusión y participación considera que son importantes en el municipio de Segovia/Remedios?*

2.2.5. Bloque formalización minera

- *¿Cuáles son los principales incentivos y obstáculos para participar en los procesos de formalización minera en el municipio de Segovia/Remedios?*
- ¿Cuál es su percepción sobre el proceso de formalización minera que lleva a cabo Gran Colombia Gold?
- ¿Qué razones considera usted que tienen los mineros de su municipio para decidir formalizarse?
- ¿Qué necesita hacer Gran Colombia Gold para garantizar el éxito en los procesos de formalización que lleva a cabo?

2.2.6. Bloque valoraciones y percepciones sobre la cultura de la legalidad

- ¿Cuál es su definición de informalidad minera? Para usted, ¿dicha informalidad es positiva o negativa?
- ¿Cómo cree que son los habitantes de Segovia/Remedios? ¿cuáles son sus características culturales y sociales más significativas?
- ¿Considera que la actividad minera, que permea la mayor parte de las actividades del municipio, está relacionada con la cultura de la ilegalidad que se vive en ellos?

2.2.7. Bloque mapa de actores

Califique de uno a siete (donde uno es poco y siete es mucho) los niveles de **INFLUENCIA** y de **CONFIANZA**, que tienen los siguientes actores sobre el **comportamiento** y las **decisiones** de los habitantes del municipio de Segovia/Remedios. Lo anterior, como insumo para lograr cambios sociales que le hagan frente a la cultura de la ilegalidad.

Actores	Nivel de influencia	Nivel de confianza
Academia		
Actores ilegales		
Alcaldía Remedios		
Alcaldía Segovia		
Autoridad ambiental (Corantioquia)		
Cajas de compensación familiar (Comfama, Comfamiliar Camacol, Comfenalco)		
Compañía minera (Gran Colombia Gold)		

Actores	Nivel de influencia	Nivel de confianza
Comunidad étnica (Resguardo Indígena Tagual – La Pó ⁸⁹ , Consejo Comunitario de Porce Medio ⁹⁰ y Consejo Comunitario de la Comunidad Negra Fraguas – Machuca ⁹¹)		
Concejo Municipal Remedios		
Concejo Municipal Segovia		
Ejército nacional		
Gobernación de Antioquia		
Gobierno nacional		
Iglesia (líderes religiosos)		
Instituciones educativas		
Juntas de Acción Comunal		
Medios de comunicación locales		
Mesa minera de Segovia y Remedios		
Mineros en proceso de formalización		
Mineros informales		
Organizaciones sociales		
Padres de familia del municipio		
Policía Nacional		

Fuente: elaboración propia.

89 Ubicado en el municipio de Segovia y conformado por el pueblo Embera Eyabida que habita dicho territorio hace más de 70 años (Fundación de Estudios e Investigaciones Sociopolíticas, Económicas y Culturales, s.f.).

90 Ubicado en los municipios de Zaragoza, Anorí y Segovia (Zona Minera de Comunidad Negra) (Resolución 283 de 2017).

91 Ubicado en el municipio de Segovia (Plan de Etnodesarrollo 2015 - 2025).

Referencias

- Cadsby, C., Song, F. y Yang, X. (2019). Dishonesty among children: Rural/urban status and parental migration. En Bucciol, A. y Montinari, N. (Eds.), *Dishonesty in Behavioral Economics* (pp. 31-52). Academic Press.
- Cárdenas, J. C., Chong, A., y Ñopo, H. (2008). Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries using representative samples. Working paper. Inter-American Development Bank.
- Cárdenas, J.C., Maya, D.L. y López, M.C. (2003). Métodos experimentales y participativos para el análisis de la acción colectiva y la cooperación en el uso de recursos naturales por parte de comunidades rurales. Recuperado de: <https://bit.ly/2zHYY7v>
- Casas, A. y Méndez, N. (2013). *Experimentos en ciencias sociales: usos, métodos y aplicaciones*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Encuesta Mundial de Valores Colombia: Una mirada comparada de los resultados de la sexta ola de medición 2010-2012*. Bogotá: DNP.
- El Espectador (2016). La anomia: la enfermedad de la sociedad colombiana. Recuperado de: <https://bit.ly/3fplFO2>
- Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Eslava, A. (s.f.). *Reglas de oro. En prensa*.
- Eslava, A. y García-Luna, E. (2020). El contexto de la trampa: análisis experimental de los determinantes de la honestidad en Buriticá, Colombia. *Lecturas de Economía*, (92), 9-32.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., y Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013*. Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- González, J. I. (2005). *La economía y el dato novelado*. En C. Hernández, C. y J. López (Eds.), *Navegaciones. El Magisterio y la investigación* (pp. 174-187). Bogotá: Colciencias, Unesco.

- Levitt, S.D. y List, J.A. (2007). On the generalizability of lab behaviour to the field. *Canadian Journal of Economics*, 40(2), 347-370.
- López, M (2009). El concepto de anomia de Durkheim y las aportaciones teóricas posteriores. *Revista de ciencias sociales de la universidad iberoamericana*, 4 (8), 130-147.
- Medellín cómo vamos (2019). Encuesta de percepción ciudadana – Medellín. Recuperado de: <https://bit.ly/2zX18Qw>
- 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.
- Michie, S., Atkins, L. y West, R. (2014). *The Behaviour Change Wheel. A Guide to Designing Interventions*. London: Silverback Publishing.
- Mockus, A. (1994). Anfibios culturales, moral y productividad. *Revista Colombiana de psicología*, (3), 125-135.
- Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Perspectivas*, 32(1), 19-37.
- Morton, R.B. y Williams, K.C. (2010). *Experimental political science and the study of causality: From nature to the lab*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ortiz-Escobar, D. (2017). Aversión al riesgo, preferencia temporal y variables socioeconómicas: evidencia de un pueblo de Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 147-165.
- Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México D. F.: McGraw-Hill.
- Toro, J., Mazo-Zapata, J., y Zapata, O. (2020). No todo lo que brilla es oro: acción colectiva en minería aurífera. El caso de Buriticá, Antioquia. *Revista de Economía Institucional*, 22(42), 269-295.
- Walton, D., Toniolo, A. y Norman, T. J. (2014). Missing Phases of Deliberation Dialogue for Real applications. En Springer (Ed.), 11th International Workshop on Argumentation in Multi-Agent Systems. Paris: Springer. Recuperado de: <https://bit.ly/2STAlEK>

3. Evidencia empírica

Parte 1. Entrevistas

Introducción

Por: Santiago Silva Jaramillo

Este apartado recoge los resultados del proceso de recolección de información adelantado en la investigación, en particular, en lo concerniente a la aplicación de entrevistas semiestructuradas con los actores relevantes de los municipios que nos convocan⁹². En este sentido, es posible decir que el presente documento sigue la estructura del instrumento principal de recolección de información: el cuestionario de la entrevista semiestructurada. Al respecto, cabe señalar que dichas

92 Cabe recordar que los municipios estudiados son Segovia y Remedios.

entrevistas utilizaron dos versiones del formato⁹³, de acuerdo con consideraciones de tiempo y conocimiento específico de cada entrevistado.

Ahora bien, las preguntas formuladas buscaron que los entrevistados: (1) priorizaran problemáticas asociadas a la cultura de la ilegalidad; (2) señalaran oportunidades y retos en la acción colectiva local; (3) abordaran la cuestión por el tipo de instituciones que existen en el territorio en clave de participación; (4) destacaran las perspectivas sobre el proceso de formalización minera; (5) identificaran las valoraciones y percepciones sobre la cultura de la ilegalidad en la zona y, finalmente, (6) dieran sus calificaciones para la construcción de un mapa de actores locales.

A continuación, se presentan los hallazgos de las entrevistas por bloques temáticos. Al respecto, es importante precisar que se realizaron veintiún (21) entrevistas a diferentes actores relevantes del territorio como representantes de la empresa Gran Colombia Gold, servidores públicos, mineros formalizados y en proceso de formalización, representantes de organizaciones sociales, líderes religiosos, miembros de Juntas de Acción Comunal, voceros de los medios de comunicación locales, entre otros.

El primer bloque de análisis abordó la priorización temática de los problemas de comportamiento asociados a la cultura de la ilegalidad. En virtud de esto, los entrevistados coincidieron en señalar al *alcoholismo*, la *drogadicción*, la *violencia*, la *contaminación medio ambiental* y el *incumplimiento de la norma* como los efectos negativos producto de esta dinámica.

93 Como se verá más adelante, se utilizó un formato largo y uno corto. El segundo se catalogó como *corto* porque contó con una pregunta por bloque temático.

Así, consultados por alternativas de solución para enfrentarlos, propusieron, entre otras cosas, el fortalecimiento de apuestas educativas y pedagógicas dirigidas a niños, niñas y jóvenes de la zona, además de seguir avanzando en la construcción de legitimidad de parte de las autoridades y la insistencia en la formalización minera.

El segundo bloque de preguntas trabajó los asuntos asociados con los retos de la acción colectiva y los fenómenos de *crowding out* en los dos municipios. Frente a esto, algunos entrevistados reconocieron la existencia de una pluralidad de instituciones corresponsables con el sector minero, haciendo llamados para el establecimiento de sinergias que permitan combatir de manera articulada e integral los problemas priorizados. Igualmente, resaltaron los esfuerzos adelantados por Gran Colombia Gold por impulsar y consolidar los procesos de formalización en la zona.

El tercer bloque abordó la cuestión institucional, centrándose en consultar por la percepción y operación de los escenarios de participación locales. En este orden de ideas, las entrevistas evidenciaron la importancia de incentivar la participación de los jóvenes y de reconocer las maneras informales e inesperadas en las que se pueden vincular a los procesos de los dos municipios. Adicionalmente, indicaron los obstáculos que se suelen generar en torno a la participación ciudadana debido a la presencia de grupos armados ilegales.

El cuarto bloque de preguntas indagó por la formalización minera. Frente a esto, los entrevistados identificaron como obstáculos lo que perciben como excesos normativos, la desconfianza en las reglas de juego y las condiciones específicas de la formalización. De igual manera, destacaron como

ventajas e incentivos a la formalización: la seguridad asociada a la legalidad del negocio, las garantías de la regulación, las mejoras en la calidad de vida de los implicados y el beneficio medioambiental que esta significa.

El quinto bloque de preguntas aborda las representaciones, valoraciones y percepciones de los entrevistados sobre la cultura de la legalidad en Remedios y Segovia. En función de esto, sobresalieron valores socialmente convenientes como la *amabilidad*, el *emprendimiento* y la *hospitalidad*, los cuales se consideraron elementos culturales distintivos de los habitantes de la zona. También, se identificó en los entrevistados una tensión entre la valoración positiva o negativa de la relación entre minería y legalidad.

Finalmente, el texto presenta los resultados del mapa de actores, construido con base en la percepción de los entrevistados. Valga señalar que el mapa se centra en identificar la *influencia* y la *confianza* que cada actor despierta en los demás y en la zona, respecto a las agendas de la cultura de la legalidad. Así, resaltan las altas calificaciones en ambos criterios que obtuvieron actores como los mineros en proceso de formalización, la Gobernación de Antioquia, la Iglesia y los padres de familia de los municipios.

Este informe representa, entonces, la primera parte de los resultados del trabajo de campo, los cuales serán complementados con los hallazgos de los experimentos deliberativos que se adelantarán en las próximas semanas. Al respecto, cabe precisar que dichos experimentos seguirán líneas temáticas similares a las de estas entrevistas a profundidad, haciendo énfasis en las disposiciones comportamentales y la priorización temática propuesta.

3.1. Hallazgos por bloque temático. Resultados de las entrevistas

El presente apartado da cuenta de los hallazgos obtenidos durante el proceso de indagación realizado a fuentes primarias de los municipios de Segovia y Remedios. Lo anterior comprendió los meses de junio, julio y agosto, tiempo en el cual se llevaron a cabo un total de veintiún (21) entrevistas semiestructuradas con actores clave de los municipios de referencia. En este sentido, a continuación, se presentan los principales resultados discriminados por bloques temáticos.

Adicionalmente, cabe señalar que las referencias (directas e indirectas) que soportan este informe siguen la forma (E#) donde E indica que el argumento proviene de una Entrevista y es seguido por el número que le corresponde a la misma. Esto es producto de un proceso de codificación previsto por el equipo de investigación de la Universidad EAFIT.

3.1.1. Categorías abordadas

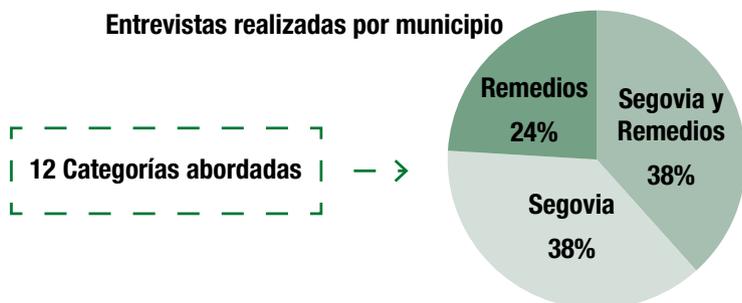
Por: Estefanía García-Luna

En el marco de los objetivos del proyecto, los actores entrevistados fueron elegidos atendiendo a doce categorías previamente establecidas: (1) compañía minera, (2) medios de comunicación, (3) comunidad étnica, (4) Mesa Minera, (5) mineros en proceso de formalización, (6) mineros informales, (7) instituciones educativas, (8) líderes religiosos, (9) concejales, (10) organizaciones sociales, (11) Policía Nacional y (12) Juntas de Acción Comunal.

Sumado a lo anterior, la elección de actores también atendió a un criterio municipal. A continuación, se presenta la

distribución de los entrevistados por su municipio de residencia o de acción⁹⁴.

Ilustración 1. Entrevistas realizadas por municipio



Fuente: elaboración propia.

Como se indica en el Gráfico 1, el 38% de los actores tiene injerencia en ambos municipios. Por su parte, el 38% de ellos habita o se desenvuelve exclusivamente en Segovia; mientras que el restante 24% reside o actúa en Remedios. También es importante aclarar que, debido a factores externos al presente proyecto de investigación, algunas categorías no cuentan con representatividad en ambos municipios⁹⁵.

3.1.2. Bloque. Priorización temática

Por: Estefanía García-Luna

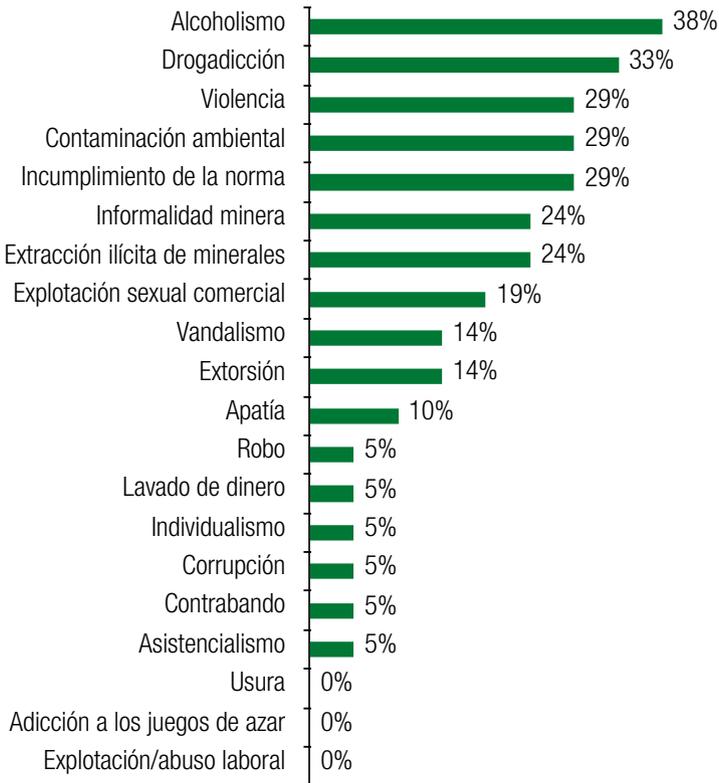
Como apertura a las entrevistas, se indagó por los comportamientos que los entrevistados consideran que se pueden asociar

94 La distribución porcentual es calculada con base en 21 entrevistas.

95 Cabe precisar que, para las categorías *mineros informales*, *mineros en proceso de formalización* y *comunidad étnica*, no se contó con representantes del municipio de Remedios. De igual forma, para las categorías *Policía Nacional* y *Juntas de Acción Comunal*, no se realizaron entrevistas a representantes de Segovia.

a una cultura de la ilegalidad en los municipios de Segovia y Remedios. Para ello, se presentó un listado de veinte comportamientos de los cuales se debían priorizar tres. A continuación, se presenta el porcentaje de actores que dio relevancia a cada una de las categorías de comportamiento presentadas⁹⁶.

Ilustración 2. Priorización temática



Fuente: elaboración propia.

96 Para los cálculos presentados se tomaron en cuenta las valoraciones brindadas por 21 entrevistados.

Como se indica en la Ilustración 2, el *alcoholismo*, entendido como el consumo excesivo de bebidas embriagantes, es priorizado por el 38% de los entrevistados. De igual forma, la *drogadicción*, asociada al comportamiento de consumo en exceso de drogas ilícitas, señalada por el 33% de los actores, es protagonista en las categorías de comportamiento asociadas a la cultura de la ilegalidad.

En este mismo ejercicio, la *violencia*, la *contaminación ambiental* y el *incumplimiento de la norma*, son considerados como prioridad por el 29% de los actores entrevistados. A su vez, se encuentra que estas categorías son seguidas por las correspondientes a la *informalidad minera* y la *extracción ilícita de minerales*, ambas con un 24%. Los anteriores, constituyen, entonces, los siete (7) comportamientos más destacados de la priorización propuesta.

Sumado a lo anterior, algunos entrevistados sugieren otras categorías que, si bien no se encuentran incluidas en el listado presentado, pueden favorecer comportamientos asociados a la cultura de la ilegalidad. Es así como se expone que tanto la *deserción escolar* en los municipios (E2 y E18), como la *ausencia de instrumentos jurídicos* que faciliten la aplicación de normas en cuanto a la minería (E17), pueden contribuir a dicho fenómeno. De igual forma, se afirma que el *trabajo informal*, no solo en términos mineros, sino también como ejercicio común a todas las labores llevadas a cabo en los territorios, se puede relacionar con el tema en cuestión (E16). Asimismo, se señalan otros aspectos como la *carencia de oportunidades* en la región y la *ausencia de una política pública* incluyente en materia de legalización minera (E20).

Ahora bien, se debe resaltar que, al segmentar el análisis de las categorías priorizadas frente al municipio en el que cada actor desarrolla sus actividades, se obtienen variaciones en los resultados. Así las cosas, se tiene que, para aquellos actores con injerencia tanto en Segovia como en Remedios, los principales comportamientos asociados a la cultura de la ilegalidad son la *extracción ilícita de minerales* y la *informalidad minera*, calificados, cada uno, por el 50% de las personas.

Asimismo, entre los entrevistados que se desenvuelven exclusivamente en el municipio de Segovia, se resalta que tanto la *violencia* como el *alcoholismo* son priorizados por el 50% de los mismos. Por su parte, el 80% de aquellos que se desempeñan solo en Remedios, eligieron la *drogadicción* como la categoría más importante frente al tema en cuestión. En definitiva, se tiene que estas percepciones, diferenciadas y conjuntas, dan cuenta del contexto de los municipios y se constituyen como el punto de partida para abordar los retos, las oportunidades y cursos de acción dentro de cada uno de ellos.

3.1.3. Bloque. Acción colectiva, deliberación y crowding out

Por: Ana María Peralta Vélez y Sergio Andrés Valencia Vélez

El presente bloque de preguntas relaciona tres elementos de análisis que son fundamentales para la comprensión, la discusión y el acuerdo en torno a la cuestión minera en los municipios de Segovia y Remedios: la acción colectiva, la deliberación y el *crowding out*. Tal conjunción se gestó con el ánimo de recoger posturas, propuestas y recomendaciones para combatir, de manera conjunta, la cultura de la ilegalidad en los territorios en mención. Asimismo, se buscó plantear

alternativas de solución a los problemas priorizados en el apartado inmediatamente anterior.

En este sentido, en primera instancia, es posible decir que los actores indagados reconocen la existencia de una pluralidad de instituciones vinculadas y corresponsables con el sector minero, cuyas decisiones impactan considerablemente el presente y futuro del ejercicio extractivo en el territorio. Así, se afirma que el gobierno local y departamental, la empresa minera Gran Colombia Gold, la autoridad ambiental, la Policía Nacional, las organizaciones sociales⁹⁷, las instituciones educativas, las cajas de compensación familiar, la iglesia y determinados aliados⁹⁸, deben seguir articulándose y aunar esfuerzos para intervenir circunstancias problemáticas que constituyen o alimentan una cultura de la ilegalidad y, a su paso, generar seguridad, confianza y el bienestar necesario para provecho de las comunidades (E1, E3, E5, E6, E8, E15, E16 y E18).

De otro lado, existe consenso en afirmar que la cultura de la ilegalidad, así como los comportamientos negativos que se derivan de ella, se mantienen y complejizan producto de la presencia de grupos al margen de la ley en los municipios de Segovia y Remedios. Estos, según se indica, coartan la libertad de los habitantes e, incluso, pueden condicionar ciertas formas

97 Entre las que se menciona Oro Legal, Somos Tesoro, USAID y Colombia Responde (E15).

98 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio del Trabajo y la fundación Angelitos de luz, por mencionar algunos ejemplos (E2 y E16).

de actuar⁹⁹ para evitar amenazas, hostigamientos o represalias (E1, E2, E4, E10 y E13). En virtud de lo anterior, la seguridad, la legitimidad y la confianza se toman como requisitos *institucionales* para combatir estas estructuras y para evitar los flagelos que dejan a su paso (E4 y E13). De este modo, sobresale la apuesta por la educación y el diálogo que Gran Colombia Gold e instituciones como la Policía Nacional han procurado impartir en el territorio para atender los comportamientos asociados a la ilegalidad (E1, E2, E8, E13 y E16).

Ahora bien, se reconoce que existen tensiones entre Gran Colombia Gold y la comunidad minera de los municipios, entre otras cosas, por el modelo de formalización que ostenta la empresa (E3, E4, E7, E10, E12 y E15). En particular, algunos entrevistados sugieren que dicho modelo no siempre se compadece con la realidad y las necesidades de los pequeños mineros o de los mineros artesanales, lo cual invita a considerar acompañamientos más presenciales y de mayor duración para que, de este modo, se logre una verdadera compenetración con la empresa y se cuente con más procesos de formalización exitosos (E3, E12 y E15). Sumado a lo anterior, se advierte que, en el diálogo entre las comunidades y la empresa, se necesita que otros actores como las administraciones municipales funjan como mediadores para que se pueda llegar a acuerdos que respondan a los intereses de las partes involucradas (E15).

99 Al respecto, se indica que quienes quieren cumplir la ley o hacer las cosas bien, se ven obligados a no hacerlo con el fin de evitar amenazas y hostigamientos por parte de dichos grupos (E10).

No obstante, también se destacan los esfuerzos que Gran Colombia Gold ha realizado en materia de legalización, sostenibilidad, educación, promoción de alianzas y erradicación del trabajo infantil, iniciativas que adelanta la empresa en el territorio y que, poco a poco, ha venido incentivando un cambio de mentalidad en los locales (E1, E2, E9 y E16). En este sentido, se reconoce que, si bien la empresa no siempre contó con una imagen favorable en los municipios reseñados, esta ha mejorado considerablemente gracias a sus iniciativas de responsabilidad social (E7 y E12), las cuales, lejos de incentivar dinámicas paternalistas o asistencialistas¹⁰⁰, buscan impactar positivamente las condiciones de vida y las aspiraciones de los locales (E6 y E8).

De igual modo, se producen señalamientos hacia el Gobierno Nacional debido a la actual legislación minera¹⁰¹, la rigidez en los procesos y la cantidad excesiva de trámites que resultan complejos y costosos y, por consiguiente, terminan desincentivando la formalización (E2, E4, E6, E12 y E18). Por esta razón, se reitera que es esencial hacer énfasis en el acompañamiento de la Secretaría de Minas de los municipios y de la empresa Gran Colombia Gold puesto que ambas, según se dice, pueden otorgar garantías al ejercicio minero y ofrecer asistencia técnica y jurídica que le permita a los mineros formalizar su ejercicio (E2, E4, E9 y E12).

100 Al respecto, varios actores mencionaron el antecedente de la empresa Frontino Gold Mines, la cual, según se dice, optó por un modelo paternalista que marcó fuertemente las dinámicas sociales de los municipios y que, además, influyó en las expectativas que tenían los habitantes de Segovia y Remedios frente a la empresa Gran Colombia Gold (E1, E3, E4 y E15).

101 Se señala que la legislación minera no ofrece un tratamiento diferenciado para el pequeño minero (E2 y E6).

En este orden de ideas, se declara que es esencial articular un trabajo conjunto entre el gobierno local, la empresa y la comunidad para combatir la cultura de la ilegalidad en la zona (E15). Sin embargo, se advierte que, sin la colaboración y cooperación de las personas, lo más probable es que las iniciativas que se adelanten bajo este propósito no alcancen los objetivos planteados, toda vez que se reconoce que ni el gobierno municipal, ni la empresa, pueden cambiar por *sí solos* la herencia cultural arraigada de estos territorios (E1, E6, E8 y E11). En consonancia con lo anterior, se sostiene, entonces, que el compromiso debe ser ciudadano y la tarea por la formalidad y la legalidad, permanente (E1 y E11).

Finalmente, como se señaló en el apartado anterior, la indagación obtenida deja en primer lugar *al alcoholismo*, en segundo puesto a *la drogadicción* y, en tercer orden, a *la violencia, la contaminación ambiental y el incumplimiento de la norma*, como los principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad en Segovia y Remedios. Además, también vale la pena rescatar algunos planteamientos que se esgrimieron a propósito de *la informalidad minera y la extracción ilícita de minerales*, hechos que llaman la atención dada su estrecha relación con el recurso aurífero y con los propósitos de esta investigación. En tal sentido, a continuación, se sintetizan las principales estrategias de abordaje obtenidas para su gestión, atemperación o erradicación¹⁰² (ver Tabla 1).

102 Cabe precisar que estas recomendaciones se obtuvieron porque, en este bloque de preguntas, también se indagó por posibles alternativas de solución a los comportamientos que los actores entrevistados priorizaban en el bloque anterior.

Tabla 1. Resultados priorización temática y recomendaciones

Comportamiento	Alternativa de intervención
<p>1. Alcoholismo (38%)</p>	<p>(i) Foco de intervención: grupo familiar¹⁰³.</p> <p>(ii) Objetivo: identificar factores de riesgo y disuadir el consumo.</p> <p>(iii) Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación familiar (educación para la prevención). 2. Visibilizar y socializar testimonios de aquellos que superaron el problema como efecto disuasor. <p>(iv) Responsable: gobiernos locales y Gran Colombia Gold (ERSE).</p>
<p>2. Drogadicción (33%)</p>	<p>(i) Foco de intervención: población joven (entre los 15 y 25 años edad).</p> <p>(ii) Objetivo: incentivar el uso productivo del tiempo libre.</p> <p>(iii) Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la práctica deportiva, artística y cultural (escenarios / oferta). 2. Realizar campañas pedagógicas (con un enfoque preventivo e incentivos motivacionales para promover comportamientos saludables). <p>(iv) Responsable: Gobierno locales y Gran Colombia Gold (ERSE).</p>

103 Al respecto, es importante señalar que, para varios actores entrevistados, la familia constituye un elemento crucial para lograr cambios efectivos en los municipios señalados (E4 y E16).

Comportamiento	Alternativa de intervención
<p>3. Violencia (29%)</p>	<p>(i) Foco de intervención: segovianos y remedianos.</p> <p>(ii) Objetivo: desnaturalizar en el imaginario de los remedianos y segovianos las diferentes manifestaciones de violencia.</p> <p>(iii) Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promover el respeto, la garantía y la protección de los derechos humanos.
<p>3. Contaminación ambiental (29%)</p>	<p>(i) Foco de intervención: recursos naturales (fuentes hídricas y ecosistemas).</p> <p>(ii) Objetivo: visibilizar los retos de la sostenibilidad: vincular, compensar y educar.</p> <p>(iii) Estrategia: incentivar no solo la formalización minera, sino también, el desarrollo de proyectos por la planificación y protección del medio ambiente.</p> <p>(iv) Responsable: gobiernos locales, departamental, nacional y Gran Colombia Gold (ERSE).</p>

104 Este problema es supramunicipal, por lo tanto, es competencia subregional (entre alcaldes de la región), departamental y nacional.

Comportamiento	Alternativa de intervención
<p>3. Incumplimiento de la norma (29%)</p>	<p>(i) Foco de intervención: remedianos y segovianos.</p> <p>(ii) Objetivo: promover el cumplimiento de la norma, la confianza institucional y la proliferación de comportamientos afines con la legalidad.</p> <p>(iii) Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cambiar la percepción: instaurar en el imaginario social una valoración positiva del trabajo de las instituciones (públicas y privadas) a partir de la visibilización y réditos de su trabajo en territorio. 2. Combatir el desconocimiento normativo través de una pedagogía del cumplimiento, incentivar la autorregulación y exaltar referentes positivos. 3. Apostar por incentivos (no monetarios) que se asocian con una lógica del cumplimiento y apuestan por un cambio de mentalidad. <p>(iv) Responsable: gobiernos locales y Gran Colombia Gold (ESRE).</p>
<p>4. Informalidad minera (24%)</p>	<p>(i) Distinción: diferente de minería ilegal y de extracción ilícita de minerales.</p> <p>(ii) Foco de intervención: pequeño minero (tradicional y artesanal).</p> <p>(iii) Principales obstáculos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La legislación minera no otorga tratamiento diferenciado al pequeño minero. 2. El desconocimiento de la normativa minera. 3. El escepticismo hacia la formalización. <p>(iv) Informalidad positiva: responde a la vocación del territorio, produce un sustento económico para las familias y genera riqueza en el territorio.</p>

Comportamiento	Alternativa de intervención
<p>4. Informalidad minera (24%)</p>	<p>(v) Informalidad negativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aquella que sirve de fachada a las organizaciones criminales. 2. Pone en riesgo la vida de los mineros. 3. Atenta contra el medio ambiente. <p>(vi) Estrategias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Acompañar, educar, informar y construir confianza. 2. Ajustar los procesos de formalización a las necesidades locales. 3. Garantizar justicia, equidad e incentivos económicos en los contratos. 4. Administraciones municipales como “mediadores” entre la empresa y los mineros. <p>(vii) Premisa: el éxito depende de la voluntad política, empresarial y minera.</p>
<p>4. Extracción ilícita de minerales (24%)</p>	<p>(i) Principal obstáculo: presencia de grupos al margen de la ley.</p> <p>(ii) Reto institucional: mayor control y seguimiento de autoridades y entes reguladores.</p> <p>(iii) Demanda: erradicar la corrupción al interior de las instituciones del Estado y vigilar la EIM a través de títulos de terceros.</p> <p>(iv) Premisa: “apostar por la formalidad es apostar por la legalidad”.</p>

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas.

3.1.4. Bloque. Instituciones económicas inclusivas y extractivas

Por: Andrea Echavarría Areiza y Yeison Darío Londoño Quiceno

Durante el desarrollo de las entrevistas, se buscó indagar por la percepción que los diferentes actores de los municipios de Segovia y Remedios tienen sobre los *escenarios de participación e inclusión* del territorio. Así, entendiendo que la posibilidad de participar en la toma de decisiones corresponde a un tipo específico de instituciones, este bloque de preguntas pretende confirmar la existencia de instituciones inclusivas o extractivas¹⁰⁵ en los municipios referenciados.

En primer lugar, es posible decir que existe consenso entre gran parte de los actores indagados sobre la existencia de algunos espacios de participación que propician una mayor integración social en las comunidades de ambos municipios. Entre estos, se encuentran las Juntas de Acción Comunal (JAC), el Concejo Municipal y grupos sociales donde los jóvenes y personas de la tercera edad tienen alguna representatividad (E1, E2, E4, E13 y E15). No obstante, si bien se reconoce la relación directa que tienen los consejos municipales y comunales con estos espacios que propician la inclusión (E2, E4 y E13), existe también

105 Las instituciones económicas y políticas extractivas se caracterizan, principalmente, por favorecer a una pequeña élite que detenta el poder en detrimento de la mayoría, manteniendo un conjunto de reglas que dificultan y entorpecen la participación social en los mercados y en la toma de decisiones. Por su parte, las instituciones económicas y políticas inclusivas procuran mantener y fortalecer un marco de acción que favorece y protege los derechos políticos, sociales y de participación económica de un grupo amplio de la sociedad (Acemoglu y Robinson, 2012).

un acuerdo entre los actores sobre la falta de espacios para la participación en la toma de decisiones públicas, especialmente para los jóvenes (E5, E6, E10 y E12).

En consonancia con lo anterior, se recalca la importancia de fortalecer la oferta de educación, recreación y cultura con el fin de fomentar la participación política de la juventud, pues es esta población la más susceptible a problemas como el crimen organizado, el alcoholismo y la drogadicción (E4). En este sentido, se afirma que dichas problemáticas se podrían afrontar con una oferta educativa, cultural, deportiva y de proyectos productivos para jóvenes que, por ejemplo, no desean dedicarse a la labor minera (E4, E10 y E14).

Por otra parte, algunos entrevistados resaltan la importancia de promover comportamientos diferentes en los espacios de integración y participación existentes como, por ejemplo, las fiestas municipales, las cuales suelen caracterizarse por las riñas y el consumo excesivo de alcohol (E6). Adicionalmente, se resalta la pertinencia de incentivar una mayor apropiación de los espacios de participación existentes porque suelen ser desaprovechados por la comunidad (E5)¹⁰⁶. Según se afirma, esto último se puede explicar por varios factores: cierta desconfianza en la institucionalidad, poco apoyo familiar y una tendencia al asistencialismo¹⁰⁷ (E5 y E17).

106 Tal es el caso de la oferta de programas educativos del SENA y la Universidad de Antioquia, los cuales no cuentan con la suficiente participación y demanda por parte de la comunidad (E5).

107 En relación con el asistencialismo, se sostiene que la comunidad decide participar en dichos espacios en tanto puedan obtener un beneficio a cambio (E5).

Sumado a lo anterior, entre los obstáculos que inhiben la participación e inclusión de la comunidad en el territorio, se señala la presencia de grupos armados al margen de la ley, quienes, a partir del miedo y la intimidación, impiden la movilización de intereses colectivos (E6). Esto, según se sostiene, es particularmente problemático en las zonas más rurales de los municipios, puesto que las características demográficas y geoespaciales dificultan el acceso de la institucionalidad, lo cual propicia la instauración de dinámicas nocivas como la llamada “ley del silencio”¹⁰⁸ (E13).

Ahora, en relación con el ámbito minero, se explicita que los escenarios de inclusión y participación en la toma de decisiones pueden estar representados en la Mesa Minera¹⁰⁹. No obstante, se advierte que es necesario contar con otras instancias para tomar decisiones en conjunto con el Estado, la empresa y los mineros (E2, E12 y E15). En este sentido, se establece que es esencial alcanzar una coexistencia entre los pequeños mineros y Gran Colombia Gold. Para lograrlo, se dice que es preciso contar con un mediador¹¹⁰ que “vele por la justicia y la equidad en los procesos emprendidos” en la actividad minera y, de esa forma, impulsar el diálogo, la negociación y la participación de los actores concernidos (E12 y E15).

108 Esta “ley” alude al hecho de que las personas no denuncian actos delictivos ni señalan a sus perpetuadores por miedo a las consecuencias que esto puede tener (E13).

109 La Mesa Minera se constituye como una forma de organización que aglutina a los mineros ancestrales y tradicionales de los municipios de Segovia y Remedios, con el fin de empezar a negociar con la empresa minera condiciones laborales dignas (VerdadAbierta, 2017).

110 De acuerdo con el testimonio, el agente mediador se puede ver representado en el Estado – Gobierno local (E12 y E15).

Pese a estas perspectivas no tan positivas acerca de la participación e inclusión comunitaria, es importante advertir que varios de los entrevistados resaltan esfuerzos y prácticas exitosas que se han implementado en los municipios. Así, se sostiene que varios de los escenarios relevantes de integración y participación son propiciados por las cajas de compensación familiar que, a partir de sus proyectos, logran que las familias se reúnan y experimenten otras formas de asociación (E16). Otro aporte importante se da a través de las instituciones educativas, las cuales brindan espacios de integración y participación como: “talleres de música, de teatro, de manualidades, espacios de salud pública y Casa de Justicia” (E5).

En cuanto al rol que desempeña Gran Colombia Gold como promotora de espacios de inclusión y participación en el territorio, se celebra que, en primer lugar, la empresa programa reuniones periódicas con los consejos municipales y las Juntas de Acción Comunal, lo cual le puede dar más claridad sobre las principales necesidades de las comunidades y, así, levantar líneas de base de gestión (E2). En segundo lugar, se menciona que la participación de la empresa en las fiestas locales ha promovido su integración con la administración municipal, lo cual, se afirma, promueve el desarrollo de vías, obras de infraestructura, el cuidado del medio ambiente y otras intervenciones conjuntas que benefician a la comunidad (E1, E2 y E16). Por último, se señala que la empresa implementa mecanismos de participación a partir de la inclusión laboral, pues se sostiene que desde este ámbito se produce una alianza que permite disminuir los riesgos y las problemáticas a las que se enfrentan los mineros informales con las autoridades competentes y los grupos armados (E9).

En conclusión, se afirma que, respecto al fomento de la participación ciudadana y al cambio en la cultura de la ilegalidad, la clave está en la ampliación de espacios y ofertas de educación, tanto para los mineros como para los habitantes de ambos municipios. Esto se sostiene porque, de acuerdo con las entrevistas realizadas, aún falta mucho por enseñar en materia de legalidad, ética y cultura, de ahí que se diga que la oferta educativa debe contar con apertura a toda la comunidad. En este orden de ideas, se establece que, con el fin de cambiar comportamientos asociados a la cultura ilegalidad, se requiere de un acompañamiento institucional en el mediano y en el largo plazo, de tal manera que los mineros y sus familias se sientan guiados en este proceso (E1, E5, E7, E12 y E14).

3.1.5. Bloque. Formalización minera

Por: Ana María Peralta Vélez y Andrea Echavarría Areiza

A continuación, se presenta el análisis del bloque de preguntas que hace alusión a la *formalización minera* en las entrevistas realizadas. Al respecto, cabe precisar que dicho bloque contiene preguntas asociadas a la percepción que los diversos actores tienen sobre el proceso de formalización y la labor que Gran Colombia Gold cumple en el mismo. Además, en consonancia con lo anterior, se indaga por los principales *obstáculos e incentivos* que tienen los mineros para acogerse o no a la formalización. Como se verá, una primera aproximación a las respuestas de los actores podría llevar a afirmar que los obstáculos son más fuertes que los incentivos, sin embargo, estos últimos adquieren una gran trascendencia dadas las

condiciones de vida que se quieren propiciar en los habitantes de los territorios que nos convocan¹¹¹.

Ahora bien, en primer lugar, es posible decir que, de acuerdo con los hallazgos obtenidos, en los municipios de Segovia y Remedios no existe un consenso generalizado respecto de la definición de la informalidad minera. En consecuencia, la diferenciación entre informalidad e ilegalidad no siempre es clara, lo cual produce opiniones divergentes respecto de lo que se debe hacer en territorio con la primera. Sumado a lo anterior, se encontraron valoraciones disímiles a propósito de la minería informal. Así, mientras algunos actores consideran que este tipo de minería constituye una labor positiva y viable (E3, E10, E11 y E13); otros sostienen que es negativa y hacen énfasis en sus consecuencias perjudiciales (E2, E9 y E16).

Principales obstáculos

Teniendo claro lo anterior, es importante destacar los principales *obstáculos* que, de manera general, han sido identificados por los actores entrevistados. Al respecto, cabe precisar que dichos obstáculos se pueden agrupar en tres variables, las cuales dan cuenta de los factores que desincentivan la participación de los mineros en los procesos de formalización de Gran Colombia Gold. Estas variables se encuentran sintetizadas en la siguiente tabla (ver Tabla 2).

111 Cabe recordar que este análisis se encuentra enmarcado en la investigación *¿Cómo cambiar la cultura de la ilegalidad en contextos mineros? Comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva*, la cual centra su estudio en los municipios de Segovia y Remedios.

Tabla 2. Principales obstáculos para la formalización minera

Obstáculo	Descripción
Normatividad	Se refiere a los excesivos requisitos formales y legales que se deben cumplir para efectuar el proceso de formalización.
Cláusulas contractuales	Alude a las condiciones que Gran Colombia Gold plantea en aspectos como la jornada laboral, las ganancias de las partes y el pago del oro.
Desconfianza	Se refiere a la desconfianza que <i>algunos mineros</i> expresan que sienten respecto de la transparencia y efectividad de los procesos iniciados por Gran Colombia Gold y el gobierno local.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas.

En lo concerniente al primer aspecto, algunos entrevistados afirman que la *normatividad* referente a la formalización suele estar cargada de protocolos exhaustivos y confusos, por tanto, la cantidad de trámites y requisitos exigidos en materia de seguridad social, IVA y Cámara de Comercio hacen que este proceso sea costoso y burocrático (E1, E2, E4, E5 y E18). En otras palabras, se sostiene que los mineros que tienen voluntad para formalizarse suelen ver frustradas sus intenciones al toparse con una gran cantidad de trabas administrativas.

Respecto de la segunda variable (ver Tabla 2), es posible decir que el tema *contractual* ha generado polémicas entre la empresa y los pequeños mineros porque los contratos que se realizan son de corto plazo (según se afirma, no suelen superar el año de duración) (E3, E15 y E18). Además, se argumenta que las ganancias que recibe el minero que busca formalizarse no son proporcionales a los costos que debe asumir. En este contexto, se sostiene que las condiciones impuestas a los

mineros, en algunos casos, no son percibidas como completamente justas o equitativas, lo cual termina exacerbando otras inconformidades respecto de, por ejemplo, la propiedad de la tierra y la forma como la empresa gestiona dicha propiedad (E6, E7, E10 y E18).

Lo anterior se relaciona con la tercera variable analizada, a saber, la *desconfianza*. Así, se dice que la forma como Gran Colombia Gold gestiona su título de propiedad no siempre genera confianza porque, para algunos, impide que los pequeños mineros trabajen adecuadamente y obtengan ganancias equitativas (E6, E7 y E10). Asimismo, la desconfianza se manifiesta frente a las instituciones estatales que, según se afirma en determinados casos, favorecen a la empresa y, por tanto, resultan marginando, violentando y estigmatizando a los mineros informales (E3, E12 y E13). Frente a esto, cabe resaltar que algunos actores sugieren que la empresa autoevalúe su gestión para, de este modo, promover escenarios de negociación y construir consensos en torno a los temas que mayores problemas generan (E6, E7, E10 y E12).

Por su parte, cabe resaltar que, según se narra, la confluencia de los obstáculos mencionados puede generar *inestabilidad* en los acuerdos emprendidos, lo cual suele ser aprovechado por grupos al margen de la ley que se lucran de la extracción ilícita de minerales (E2 y E6). Para contrarrestarlo, algunos entrevistados plantean que podría ser benéfico que la empresa muestre mayor voluntad de negociación y que, a su vez, plantee un proceso de formalización que resulte más atractivo y equitativo para aquellos mineros que se han mostrado incrédulos o aprensivos al respecto (E7, E12, E15 y E18).

Principales incentivos

Ahora bien, la revisión de los resultados obtenidos permite agrupar los *incentivos* para la formalización identificados por los actores en tres categorías (ver Tabla 3). Frente a esto, cabe destacar que, si bien ha sido más reiterativa la alusión a los obstáculos de la formalización, los incentivos mencionados adquieren especial relevancia debido a las implicaciones que tienen en la calidad de vida de los habitantes y lo que se espera lograr a futuro en el territorio. A continuación, se detallan cada una de dichas categorías.

Tabla 3. Principales incentivos para la formalización minera

Incentivo	Descripción
Legalidad	Se afirma que la formalización otorga garantías jurídicas y, por consiguiente, evita estigmatizaciones, señalamientos y criminalizaciones.
Regulación	Se asegura que la formalización minera regula los procesos de extracción minera, lo cual redundaría en prácticas más seguras y reduce el impacto medio ambiental.
Calidad de vida	Se considera que la formalización minera genera beneficios que redundan en una mejor calidad de vida.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas.

En primera instancia, cabe decir que, para varios entrevistados, la formalización minera se constituye como un equivalente de *legalidad* y, por consiguiente, se argumenta que realizar este tipo de procesos contribuye a una valoración positiva del quehacer minero (E1, E3, E9 y E11). En consonancia con lo anterior, se añade que la formalización brinda garantías jurídicas a los mineros, lo cual se contrapone a la inseguridad

característica del ámbito de lo ilegal¹¹². En este sentido, se dice que la formalización minera, por un lado, obstaculiza las intenciones de lucro perseguidas por diferentes grupos al margen de la ley (E2 y E12) y, por el otro, reviste la labor minera de legalidad, lo cual permite que los mineros dejen de ser estigmatizados o criminalizados injustamente (E3, E9 y E11).

Respecto de la segunda categoría (regulación), se encontró que, si bien es importante reconocer que el proceso de formalización puede ser complejo, también es indispensable considerar que dicho proceso permite *regular* prácticas, usos de materiales y maneras de proceder, lo cual redundaría en una mayor seguridad para los mineros (E12 y E16). Asimismo, se sostiene que las regulaciones establecidas no solo garantizan mejores procesos extractivos, sino que, además, contribuyen a que el ejercicio minero tenga un menor impacto ambiental debido a las restricciones que se hacen sobre algunos elementos como, por ejemplo, el mercurio (E2).

En términos de *calidad de vida*, se afirma que el proceso de formalización trae importantes beneficios¹¹³ y garantías¹¹⁴ para los mineros (E5, E9, E12 y E16). De este modo, se establece que dicho proceso conlleva a la adquisición de un trabajo digno y seguro que, además, redundaría en mejores condiciones de vida

112 Sobre este respecto, se plantea que “la legalidad es el camino para que los mineros sientan *tranquilidad y seguridad* a la hora de trabajar” (E9).

113 En particular, se menciona que, entre otras cosas, la formalización permite a los mineros acceder al certificado de origen del material, comprar explosivos y legalizar sus minas. Todo lo anterior, sin que ello implique ser perseguidos, estigmatizados y criminalizados (E3).

114 Dentro de estas garantías se mencionan: seguridad social (E5 y E16), beneficios para las familias, parámetros de seguridad en las minas y capacitación constante (E16).

(E10, E11, E12 y E13). Así, se considera que la formalidad abre nuevas posibilidades laborales, pero también se advierte que se deben seguir evaluando dichas posibilidades para que sean atractivas y viables para los mineros (E12).

Finalmente, cabe advertir que, según se afirma, la formalización puede ser más factible de lo que inicialmente se piensa (E1) y, por esta razón, se considera esencial que los mineros se informen mejor y recurran a las autoridades competentes¹¹⁵ para que sus procesos sean menos complejos (E4). Además, se señala que el éxito de dichos procesos debe ser el resultado de un esfuerzo conjunto en el cual confluyan las *voluntades* de la empresa, las administraciones municipales, las autoridades ambientales y la comunidad (E4, E10, E12 y E18). En este sentido, se invita a pensar en la formalización como un proceso en el cual converjan elementos aportados por diversos actores: por ejemplo, la empresa podría brindar recursos, mientras el minero artesanal aportaría su conocimiento adquirido a través de la tradición y la práctica (E7).

3.1.6. Bloque. Valoraciones y percepciones sobre la cultura de la legalidad

Por: Estefanía García-Luna
y Yeison Darío Londoño Quiceno

Este bloque de preguntas realiza una aproximación a las ideas que los actores forjan alrededor de la minería como eje central de la economía territorial y su incidencia en la cultura local, la

¹¹⁵ En este caso, por ejemplo, se menciona a la empresa Gran Colombia Gold, a la Secretaría de Minas y Medio Ambiente municipal y departamental y, finalmente, a la DIAN (E4).

cual no es ajena a fenómenos ilegales. Para ello, se indagó, en primer lugar, por las características de los habitantes de Segovia y Remedios, haciendo referencia a sus rasgos culturales y sociales. En segunda instancia, se inquirió por la forma en la que los entrevistados conciben la informalidad minera y, por último, se hizo un acercamiento a la relación que los mismos establecen entre la actividad extractiva y la cultura de la ilegalidad.

Así las cosas, al preguntar por las características de los segovianos y remedianos, se encontró que los calificativos “amables” y “decentes” predominaron en las respuestas de los entrevistados, esto, sumado a una cultura municipal en la que se propende por la cooperación, la solidaridad y la hospitalidad (E4, E7, E10, E12, E13 y E15). Además, los adjetivos “trabajadores” y “emprendedores” contaron con una alta frecuencia en la descripción de los habitantes de los municipios en cuestión (E1, E2, E7 y E15).

De igual forma, los actores resaltaron la capacidad que poseen las personas de Segovia y Remedios para adaptarse a las circunstancias adversas. Lo anterior, principalmente, por causa de los fenómenos de violencia en los que se han visto inmersos los municipios, los cuales, si bien han forjado un carácter fuerte en sus habitantes, también se pueden reflejar en la desconfianza que estos tienen hacia quienes son ajenos a sus círculos sociales (E2, E13 y E15).

Ahora, en cuanto a la percepción que los entrevistados tienen sobre la informalidad, se tiene que, para algunos, es menester diferenciar la informalidad minera de la ilegalidad para designar un calificativo, sea este positivo o negativo (E2, E9, E10, E11 y E15). Asimismo, se encontró que, en la mayor parte de las definiciones otorgadas por los actores, respecto

del término *informalidad*, se pueden identificar dos posturas principales. Cada una de ellas se detallará a continuación.

Por una parte, existe un consenso entre algunos entrevistados frente a la descripción de la informalidad minera como una actividad que se encuentra fuera de todo marco legal o normativo, esto, no solo haciendo referencia a los títulos mineros, sino también a requisitos en términos ambientales, impositivos y de seguridad (E1, E2, E5, E9, E12, E15 y E16). En su mayoría, esta definición es acompañada por una percepción negativa de la informalidad minera, en tanto se considera que es una práctica que supone un riesgo constante para quienes la desempeñan, atenta contra el medioambiente y, además, es una actividad sensible a la captación de recursos por parte de estructuras criminales (E1, E2, E9, E15 y E16).

Por su parte, existen puntos en común entre actores que no califican la informalidad minera como negativa. Esta postura define la actividad minera informal como aquella que se desempeña de manera tradicional o artesanal, por lo que no es necesario relacionarla con algo perjudicial toda vez que representa una fuente de sustento para los habitantes del territorio y hace parte de la vocación productiva de los mismos (E3, E4, E8, E10, E11, E13, E14 y E18).

Frente a los puntos de vista expuestos por los entrevistados, se identificaron, también, algunos retos y llamados de atención para los actores que se desenvuelven en los municipios¹¹⁶.

116 Con los actores mencionados, se hace referencia, por un lado, al Estado, representado en el Gobierno Nacional y las administraciones municipales y, por el otro, a Gran Colombia Gold, como empresa privada con presencia e influencia en las decisiones del territorio.

En particular, dichos llamados están dirigidos a facilitar las dinámicas alrededor del ejercicio minero para que se logren beneficios, tanto para la empresa minera como para el Estado, los mineros y demás miembros de la comunidad. Un ejemplo de lo anterior es el reto existente con la legislación minera, la cual no otorga un tratamiento diferenciado a los pequeños mineros y exige requisitos difíciles de cumplir (E2).

Desde los actores entrevistados surge, entonces, un llamado para que las medidas tendentes a la formalización que adoptan Gran Colombia Gold y el Gobierno Nacional puedan ser más flexibles. Lo anterior, con el ánimo de evitar confusiones entre los mineros tradicionales y la ilegalidad, así como para apostar por su inclusión en el ámbito empresarial (E4, E6, E10 y E11). Sumado a esto, se recomienda un mayor acceso a la educación para garantizar mayores oportunidades y mejores alternativas laborales (E7 y E14).

Frente a las valoraciones y percepciones sobre la legalidad, se tiene que los actores entrevistados ofrecen posturas diferentes respecto a la relación que establecen entre la actividad minera y la cultura de la ilegalidad. En este sentido, se tiene que, por un lado, algunos de ellos afirman que la minería sí tiene relación con actividades censurables. Esto, debido a que la actividad extractiva ha creado en el territorio una cultura de ganancias rápidas que favorecen comportamientos como el alcoholismo, la drogadicción y la prostitución (E1, E2 y E15).

No obstante, por otro lado, algunos entrevistados afirman que la tendencia a la ilegalidad es algo generalizado en el país y que, por tanto, no es algo que ocurre exclusivamente en los lugares donde se practica la minería (E4, E7, E8, E10 y E12). Por esta razón, no se considera apropiado relacionar la

actividad minera con la cultura de la ilegalidad. Ahora, a pesar de ello, no se desconoce que las rentas generadas por el oficio minero resultan atractivas para los grupos al margen de la ley, lo cual facilita la presencia de los mismos en los municipios y puede promover comportamientos ilegales (E7 y E10).

Así las cosas, se entiende que, si bien se presentan diferentes posturas frente a la práctica de la minería informal y la relación que tiene el ejercicio minero con la ilegalidad, existe un acuerdo en tanto la ilegalidad no se asume como característica propia de los habitantes del territorio. De esta forma, los entrevistados coinciden en exaltar los atributos positivos que poseen los remedianos y segovianos para enfrentarse a todos los retos que el contexto les presenta y, además, se reitera la importancia del oficio minero en la región.

3.1.7. Bloque. Mapa de actores

Por: Estefanía García-Luna y Sergio Andrés Valencia Vélez

Todo análisis que se gesta desde la perspectiva de los actores, en un contexto específico, ofrece una mirada diagnóstica que se analiza en clave de estructura¹¹⁷ (Valcarce, 2014), misma que permite estudiar la percepción, el posicionamiento y la incidencia de los actores sobre la *realidad social* que los abarca, contempla e increpa. Bajo esta perspectiva, la técnica de mapeo de actores supone el uso de esquemas de representación

117 Se entiende por estructura *social* el modo en que las partes de un sistema (individuos, grupos y organizaciones) se relacionan entre sí y conforman un todo articulado. Cabe señalar que esta configuración de relaciones destaca un *factor común* que hace que las partes se adhieran y configuren determinada realidad social (Beltrán, 2018).

que, mediante criterios de análisis previamente establecidos, simbolizan vínculos o desafecciones entre personas, grupos o instituciones que comparten una suerte de vocación, orientación, intereses, valores, expectativas o fines sobre una situación determinada (Ibáñez y Brie, 2001).

En consonancia con lo anterior, el mapa de actores que se presenta en este apartado fue construido con el fin de examinar los niveles de *influencia* y de *confianza* que tienen ciertos actores sobre el *comportamiento* y las *decisiones* de los habitantes de Segovia y Remedios (Anexo 3). Lo anterior, como insumo para hacerle frente a la cultura de la ilegalidad, pero, adicionalmente, con el ánimo de promover nuevas agendas, tratamientos diferenciados y sinergias que potencien los propósitos de las intervenciones que se llevan a cabo en el territorio.

Con esto en mente, fueron definidas un total de 23 categorías que representan los sectores más relevantes de los municipios en cuestión. Por un lado, se consideran aquellos relacionados directa e indirectamente con la dinámica extractiva de la región y, por el otro, aquellos que están vinculados a la vida cotidiana de los remedianos y segovianos, toda vez que su actuación es considerada como decisiva para el establecimiento de cambios culturales. Al respecto, cabe señalar que los actores indagados calificaron de uno a siete (donde uno es poco y siete es mucho) los niveles de *influencia* (Ilustración 3) y *confianza* (Ilustración 4) que les merecía cada categoría. Así pues, a continuación, se presentan los resultados¹¹⁸.

118 Hay que decir que el proceso de indagación con las fuentes primarias aún no ha concluido, razón por la cual, los resultados que se presentan responden a la cantidad de entrevistas realizadas al momento de hacer entrega oficial de este informe de avance.

Ilustración 3. Influencia

Fuente: elaboración propia.

Ilustración 4. Confianza

Fuente: elaboración propia.

Con base en los anteriores resultados, se obtiene un *orden de magnitud* que refleja la valoración general que cada categoría obtuvo, calificación que supone el uso de tres verbos: *responsabilizar*, *exhortar* y *aislar*. Así las cosas, lo primero que hay que señalar es que los retos, llamados y recomendaciones que se derivan del análisis de este mapa de actores, no son *responsabilidad* exclusiva de las autoridades locales. Esto, bajo el entendido de que son las directrices emitidas por el orden nacional y la autoridad ambiental (en materia minera) las que inciden sobre el *comportamiento* y las *decisiones* de los locales, quienes apoyan, rechazan o sienten indiferencia frente a tales disposiciones y, por tanto, obran en consecuencia.

En virtud de lo anterior, se tiene que el Gobierno Nacional se lleva la más baja calificación en términos de influencia (3,90) y comparte puestos de desprestigio en clave de confianza (3,05). Lo anterior, tiene una razón rastreada en las entrevistas: la legislación minera¹¹⁹, según se argumenta, no ofrece un tratamiento diferenciado hacia el ejercicio del pequeño minero (E2, E6 y E20). Este aspecto justifica, entonces, el rechazo y la desconfianza hacia el orden nacional y la autoridad ambiental, esta última con un (4,19) en lo que a influencia se refiere y un (3,05) relativo al criterio de confianza.

Por otro lado, llama la atención la calificación obtenida por los mineros en proceso de formalización en términos

119 Cabe aclarar que los entrevistados vinculan al Gobierno Nacional con la producción de leyes, labor que es atribuible por naturaleza al Congreso de la República. Este aspecto, se suma al *desconocimiento jurídico* en materia de minería que se constituye como uno de los obstáculos rastreados a la formalización (E1 y E6).

de influencia (4,53), así como de confianza (4,74), lo que le otorga a este gremio un reconocimiento y una favorabilidad importante ante el resto de las categorías. Tal aspecto, no solo dignifica el oficio minero que busca escapar de la persecución, el estigma y la criminalización (E3, E9, E10 y E20), sino que, además, lo diferencia rotundamente de los actores ilegales que son depositarios de todo el descrédito y la desconfianza (1,67) por el resto de las categorías. Aún así, no se desconoce el nivel de influencia (5,29) e intimidación que poseen estas estructuras en el territorio, dados los antecedentes de violencia y confrontación que han azotado los municipios y la subregión del Nordeste antioqueño. Frente a esto, se *exhorta* al Ejército Nacional y a la Policía Nacional, los cuales ostentan un nivel de influencia promedio (4,81 y 4,43, respectivamente), a que mantenga una lucha frontal y permanente en contra de la extracción ilícita de minerales, problema que ha sido priorizado y que constituye una importante renta criminal que soporta las finanzas de estos grupos, los cuales buscan ser *aislados*, repelidos y judicializados.

Entre tanto, se reconoce que existen tensiones entre Gran Colombia Gold y la comunidad minera de los municipios de Segovia y Remedios, entre otras cosas, por el modelo de formalización que estipula la empresa (E3, E4, E7, E10, E12 y E15). Esta percepción incide negativamente en los niveles de confianza que la empresa transmite (3,90), lo cual hace que construir confianza a partir del fortalecimiento de su enfoque de responsabilidad social empresarial sea imperativo en tanto este es reconocido. Para ello, se recomienda focalizar esfuerzos en materia de acompañamiento, asistencia, educación, inversión, compensación social y equidad (E1, E2, E4, E7, E12).

La evidencia indica que la empresa bien se puede valer de los altos índices de influencia que posee (4,95) para que, de la mano de las instituciones educativas (5,57), el gobierno departamental (5,45), la Alcaldía de Remedios (4,89), la Iglesia (5,05) y las Juntas de Acción Comunal (4,90)¹²⁰, como las instituciones mejor perfiladas en virtud de este criterio, centren su legitimidad, esfuerzos y recursos en cuatro ejes fundamentales: (i) blindar de la ilegalidad el principal renglón económico de la región; (ii) reivindicar la tradición ancestral que supone el ejercicio a pequeña escala; (iii) garantizar la vida e integridad de los mineros y; (iv) proteger el medio ambiente.

Finalmente, vale la pena hacer una mención especial a los mineros que aún no se someten a un proceso de formalización, los cuales poseen un importante grado de confianza (4,10) porque se reconoce, respeta y valora su labor en contextos que son por excelencia mineros. Sin embargo, para aumentar los niveles de influencia que como grupo representan (4,50) y hacer valer el derecho a la vida, al trabajo, al mínimo vital, a la seguridad social, a la integridad personal, a la dignidad, al buen nombre y a la no discriminación, entre otros, se invita a considerar la formalización como la alternativa más expedita que conjure o mitigue los riesgos a los que se ven sometidos, marcando precedentes históricos a la altura de su legado en el territorio.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Madrid: Deusto.

120 Valga reiterar que las valoraciones descritas en este párrafo corresponden al nivel de influencia obtenido por los actores mencionados.

Anónimo (E1). (16 de junio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E2). (6 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E3). (17 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E4). (15 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E5). (14 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E6). (15 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E7). (15 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E8). (11 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E9). (14 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E10). (8 de julio del 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E11). (14 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E12). (14 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E13). (15 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E14). (20 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

Anónimo (E15). (15 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].

- Anónimo (E16). (29 de julio de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Anónimo (E17). (3 de agosto de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Anónimo (E18). (11 de agosto de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Anónimo (E19). (19 de agosto de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Anónimo (E20). (19 de agosto de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Anónimo (E21). (25 de agosto de 2020). *Entrevista realizada por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Beltrán, M. (2018). Sobre la noción de estructura social. *Revista Internacional de Sociología*, 59(30), 7-28.
- Ibáñez E.A. y Brie R. (2001). *Diccionario de Sociología*. Madrid, España: Editorial Claridad.
- Valcarce, F. (2014). Emile Durkheim y la teoría sociológica de la acción. *Andamios*, 11(26), 299-322.
- VerdadAbierta. (4 de septiembre de 2017). *El problema ancestral de la minería segoviana*. Recuperado de: <https://bit.ly/3iBCm9K>

Parte 2. Experimentos deliberativos

Introducción

Por: Sergio Andrés Valencia Vélez

Este apartado recoge los resultados correspondientes a la indagación con fuentes primarias, llevada a cabo en el marco de los experimentos deliberativos con los habitantes de los municipios de Segovia y Remedios¹²¹. Cabe señalar que los instrumentos de recolección de información que componen dichos experimentos fueron ajustados metodológicamente con el fin de recrear el ejercicio a través de plataformas web como *Teams*, *Zoom* y *WhatsApp*¹²², así como mediante llamadas telefónicas, lo cual permitió un acompañamiento individual y personalizado por parte del equipo de investigación de la Universidad EAFIT, con cada participante.

Como se señala en el marco metodológico construido durante la primera fase del proyecto¹²³, el experimento deliberativo se divide en tres momentos, a saber, (i) el desarrollo de dos *juegos económicos* que tuvieron el propósito de medir la magnitud del atributo de la honestidad y de la acción colectiva, respectivamente; (ii) el diligenciamiento de una *encuesta* que buscó caracterizar las condiciones socioeconómicas de los participantes e identificar atributos de comunidad que median las

121 Hay que decir que los experimentos deliberativos se llevaron a cabo con la participación de 80 habitantes de los municipios de Remedios y Segovia.

122 Según fuera la preferencia y disponibilidad de cada participante, el equipo de investigación ofrecía las mencionadas plataformas.

123 Ver el apartado “2. Desarrollo metodológico”.

relaciones sociales y, finalmente; (iii) un *protocolo deliberativo* que permitió la identificación, priorización y gestión de los principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad en los municipios de referencia. Todo lo anterior, como insumo para contribuir a una mejor toma de decisiones (pública y privada) en clave de cambio social *positivo*.

Así las cosas, en la primera etapa del experimento deliberativo se realizaron dos juegos económicos orientados a analizar la tendencia de los participantes a hacer trampa bajo incentivos para cometerla (juego de la honestidad) y, posteriormente, examinar la disposición de los participantes a la acción colectiva (juego del mecanismo de contribución voluntaria). En el primer juego, se pudo advertir la presencia de dicho atributo en las decisiones que tomaron los participantes, toda vez que los resultados obtenidos en el juego del dado no fueron protagonizados únicamente por la búsqueda de maximización de beneficios. Por otro lado, en el juego de la acción colectiva, se evidenció que, poco más de la mitad de los participantes decidieron aumentar sus ganancias individuales, en lugar de contribuir al aumento de ganancias colectivas, lo cual se constituye como una oportunidad para fortalecer, entre otros, lazos de confianza entre la comunidad.

De manera complementaria a los juegos económicos, se realizó una *encuesta* entre los participantes del experimento, la cual indagó por ocho aspectos, a saber: (1) sus características sociodemográficas, (2) su nivel de confianza en diversas instituciones, (3) su victimización, (4) sus niveles de participación, (5) su posible aversión al riesgo, (6) sus razones para cumplir la norma, (7) sus valoraciones sobre el municipio y, finalmente,

(8) sus motivaciones al momento de realizar las actividades propuestas. Al respecto, vale la pena detenerse en atributos prosociales que fueron examinados como, por ejemplo, la confianza en las instituciones, indicador que deja a las Universidades y a las grandes empresas como las depositarias de los mayores niveles de confianza.

Finalmente, se presentan los resultados del *protocolo deliberativo* construido en función de cuatro etapas dispuestas para: (1) reivindicar la identidad del remediano y del segoviano; (2) priorizar los principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad; (3) identificar alternativas de solución y; (4) proponer cambios positivos que permitan aproximarse a una cultura de la legalidad. En este orden de ideas, vale la pena resaltar una auto-comprensión ciudadana alrededor de atributos como el trabajo, la amabilidad, la solidaridad y la alegría, cualidades que caracterizan a los remedianos y segovianos. Por otro lado, fueron seleccionados como los principales comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad, la violencia, el alcoholismo y la drogadicción.

Ahora bien, entre las alternativas de solución que fueron planteadas se destaca, por un lado, la presencia, operatividad y credibilidad que la fuerza pública debe ostentar para combatir la *violencia* engendrada, entre otras, por la presencia de organizaciones criminales que se disputan el monopolio de diferentes rentas ilegales. Por otra parte, entre las sugerencias para contrarrestar el *alcoholismo* y la *drogadicción* aparece el desarrollo de programas de prevención y terapia, como medida que pueda evitar y tratar el consumo en exceso de bebidas embriagantes, así como de sustancias psicoactivas en la población joven.

Por último, para lograr cambios sociales positivos se hacen diferentes llamados, entre ellos, que se privilegie la oferta local (pública y privada) cuyo enfoque sea la cultura ciudadana, la conciencia social y el respeto por la norma, aspectos que deben ser acompañados por oportunidades en materia educativa y laboral que le permitan a la población autorregularse y salir adelante de manera legal.

3.2. Resultados. Juegos económicos

Por: Estefanía García-Luna

La aplicación de los juegos económicos, en el marco de los experimentos deliberativos, permitió valorar los atributos de comunidad correspondientes a la *honestidad* y la *acción colectiva* para, así, asignarles una magnitud comparable. Al respecto, cabe resaltar que el enfoque experimental en esta medición permitió una mejor aproximación a los datos reales pues se contó con recursos monetarios y protocolos homogéneos para cada actividad.

Estos juegos fueron desarrollados durante un mes, en siete sesiones experimentales en las cuales participaron ochenta (80) personas de los municipios de Segovia y Remedios¹²⁴. A continuación, se describen los hallazgos de los juegos implementados

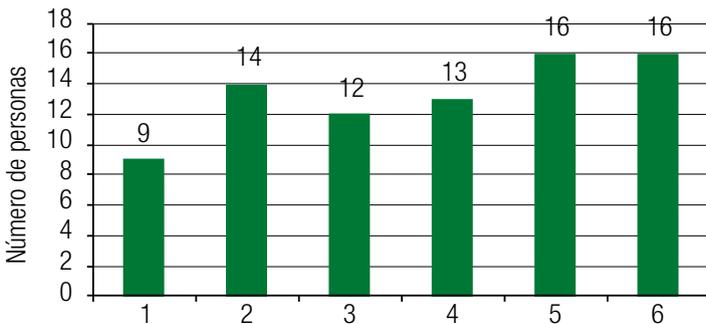
¹²⁴ Es importante recordar que los experimentos deliberativos mencionados fueron realizados a distancia, esto es, a través de llamadas telefónicas y haciendo uso de formularios virtuales. Además, se llevaron a cabo de forma individual con la guía de un miembro del equipo investigador. Los jugadores no tuvieron contacto con los demás participantes de su respectiva sesión experimental y recibieron una consignación con el dinero obtenido a partir de sus decisiones en el ejercicio.

para medir los atributos mencionados, a saber, el *juego de la honestidad* y el *mecanismo de contribución voluntaria*.

3.2.1. Juego de la honestidad

Con este ejercicio, se indagó por la tendencia de los participantes a hacer trampa bajo circunstancias en las que existe un incentivo para cometerla, pero no un costo o una sanción frente a ello. En el juego, cada persona lanzó un dado de seis caras y reportó el valor obtenido en el lanzamiento, bajo la condición de recibir un incentivo monetario proporcional al número reportado. Los resultados agregados de la frecuencia con la que se reportó cada uno de los valores del dado son presentados a continuación.

Ilustración 1. Frecuencia de valores reportados en el juego del dado¹²⁵



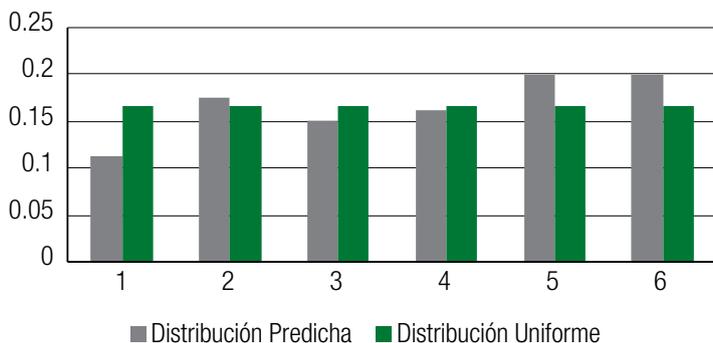
Fuente: elaboración propia.

¹²⁵ Cabe precisar que esta gráfica muestra el total de personas que reportó obtener cada cara del dado. La suma de dichas frecuencias corresponde al total de participantes, es decir, ochenta jugadores.

Como se observa en el Ilustración 1, la distribución de los datos presenta una concentración en los valores 2, 5 y 6. En este punto, se debe indicar que solo el 56% de los participantes reportaron los valores superiores del dado (4, 5 y 6). Esta es una cifra que se debe resaltar pues, ante los incentivos que los participantes tenían para maximizar su ganancia en el juego como, por ejemplo, anotando el valor máximo posible (6), el 46% de ellos decidió reportar los valores inferiores del dado.

Ahora, en ausencia de trampa, cada cara tiene la misma probabilidad de resultar en el lanzamiento y se obtendría una distribución uniforme al analizar la frecuencia de los datos obtenidos. En la Ilustración 2, se observa que la distribución de probabilidad predicha para cada cara del dado, esto es, la probabilidad calculada a partir de los resultados del juego, no se aleja de dicha distribución uniforme.

Ilustración 2. Distribuciones de probabilidad en el juego del dado



Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó, el juego presenta condiciones que favorecen la trampa. Por esta razón, se puede esperar una inclinación de los resultados hacia los valores 5 y 6. Así, en la

gráfica anterior se puede observar que la probabilidad predicha para estos valores es superior a la distribución uniforme en 3 puntos porcentuales. Por otro lado, y contrario a los resultados esperados, la probabilidad de reportar el número 2 fue mayor a la esperada en un punto porcentual.

Por su parte, la probabilidad predicha para los valores 3 y 4 se acerca a la correspondiente a la distribución uniforme. Asimismo, aunque para el valor 1 la diferencia entre ambas probabilidades es de 6 puntos porcentuales, el reporte de este valor por el 11% de los participantes da cuenta de su honestidad.

Estos resultados son positivos en tanto permiten afirmar la presencia del atributo medido en la decisión tomada por los remedianos y segovianos en el experimento. Esto, además, se compadece con las respuestas dadas por los mismos participantes en la encuesta posjuego donde más de la mitad de ellos (74%) afirma que las decisiones que tomaron en el desarrollo de esta actividad respondieron a sus emociones, principios y valores personales, y no a la búsqueda de un beneficio propio.

3.2.2. Mecanismo de contribución voluntaria

Con este juego, se realizó una aproximación a la disposición que los participantes de los experimentos tienen a la *acción colectiva*. A diferencia del juego de la honestidad, en este, las ganancias de cada participante no solo dependieron de sus decisiones, sino también de las de los demás jugadores.

En esta actividad, todos los participantes debían tomar una elección entre dos opciones presentadas: aumentar sus ganancias individuales sin importar las ganancias de los demás o

contribuir a una cuenta de grupo para aumentar las ganancias de todos los participantes del juego. Sumado a lo anterior, también debían responder por la expectativa que tenían frente al número de jugadores que elegiría la cuenta grupal.

Así, la magnitud de la disposición a la acción colectiva se obtuvo a partir del cálculo del número de jugadores que eligió contribuir al fondo grupal dividido entre el total de participantes. A continuación, se presenta el resultado obtenido para este juego.

Tabla 1. Resultado acción colectiva

Acción colectiva	Promedio número esperado en cuenta grupal
43%	6 personas

Fuente: elaboración propia.

Como se indica en la Tabla 1, solo el 43% de los ochenta participantes decidió contribuir a la cuenta de grupo para aumentar las ganancias colectivas. Esto es, el 57% eligió aumentar solo sus ganancias individuales. Asimismo, se tiene que, en promedio, los participantes esperaron que al menos 6 de cada 11 personas¹²⁶ eligiera contribuir a la cuenta grupal.

Estos valores son comparables con los obtenidos en ejercicios aplicados anteriormente en otros contextos. La Tabla 2 da cuenta de la magnitud de la disposición a la acción colectiva a nivel nacional, departamental y municipal.

126 Este número corresponde al promedio de participantes por sesión.

Tabla 2. Disposición a la acción colectiva comparada

Colombia	Antioquia	Municipios mineros	Segovia y Remedios
61%	40%	52%	43%

Fuente: elaboración propia con base en Toro, Mazo-Zapata y Zapata (2020).

De acuerdo con la tabla anterior, el resultado de la medición de este atributo para Segovia y Remedios se encuentra por debajo del promedio de los municipios mineros y, además, es inferior al valor nacional. Así, este resultado solo supera la magnitud encontrada para dicho atributo a nivel departamental.

En este punto, cabe resaltar que los participantes que decidieron contribuir a la cuenta de grupo declararon una mayor confianza en su comunidad que aquellos que no lo hicieron. De este modo, de acuerdo con los resultados de la encuesta posjuego, mientras que el 74% de quienes eligieron la cuenta grupal manifiesta confiar en su comunidad, solo el 46% de los que seleccionaron la opción individual, deposita su confianza en dicho grupo.

Así las cosas, se puede concluir que los hallazgos de los juegos económicos son alentadores. La honestidad se presenta como protagonista en los experimentos realizados y, por su parte, la acción colectiva constituye una oportunidad que se puede construir en las comunidades a partir de la extensión de las redes de confianza entre los vecinos de los municipios en cuestión. En definitiva, en la búsqueda de insumos para contribuir a un cambio en la cultura de la ilegalidad, se tiene que la evidencia experimental da cuenta de la presencia de atributos sociales de los que las personas se puede valer para enfrentar los retos que sus contextos territoriales presentan.

3.3. Resultados. Encuesta posjuego

Por: Ana María Peralta Vélez, Andrea Echavarría Areiza y Yeison Darío Londoño Quiceno

A continuación, se presenta la descripción de los resultados obtenidos en la aplicación de la encuesta posjuego¹²⁷. Al respecto, cabe precisar que esta encuesta indagó por ocho aspectos de los habitantes de los municipios de Segovia y Remedios, a saber: (1) sus características sociodemográficas, (2) su nivel de confianza en diversas instituciones, (3) su victimización, (4) sus niveles de participación, (5) su posible aversión al riesgo, (6) sus razones para cumplir la norma, (7) sus valoraciones sobre el municipio y, finalmente, (8) sus motivaciones al momento de realizar las actividades propuestas. De esta manera, es posible decir que los indicadores que aquí se exponen buscan establecer relaciones en materia de prosocialidad y acción colectiva, dilemas sociales y escenarios propicios para intervenir la cultura de la ilegalidad en Segovia y Remedios.

3.3.1. Características sociodemográficas

Para comenzar, es importante recordar que las sesiones experimentales se realizaron con un total de ochenta personas de Segovia y Remedios. No obstante, fue el primer municipio el que concentró la mayor parte de la participación de los encuestados. Esta diferencia y las demás características sociodemográficas indagadas se pueden ver resumidas en la Tabla 3.

127 Cabe recordar que esta encuesta se envió a cada participante después de completar los juegos económicos.

Tabla 3. Características sociodemográficas de los participantes

	Segovia	Remedios	Total
Participantes	69	11	80
Edad			
Promedio (años)	36	37	36
18-27 años	19%	9%	18%
28-38 años	51%	55%	51%
39-59 años	26%	36%	27%
60-80 años	4%	0%	4%
Género			
Hombres	25%	9%	22%
Mujeres	75%	91%	78%
Ocupación			
Ama de casa	36%	18%	34%
Docente	19%	27%	20%
Área de Seguridad y salud en el trabajo	4%	18%	6%
Auxiliar (administrativo, comercial, enfermería o financiero)	6%	9%	6%
Independiente	3%	0%	3%
Minería	4%	0%	4%
Pensionado	3%	0%	2%
Otro	25%	28%	25%
Antigüedad en el municipio			
Promedio (años)	27	27	27
Menos de 5 años	13%	0%	12%

	Segovia	Remedios	Total
Entre 5 y 20 años	16%	18%	16%
Más de 20 años	71%	82%	72%
Zona en que reside			
Urbana	90%	45%	84%
Rural	10%	55%	16%
Autopercepción de pobreza			
Promedio (escala 1-10 [muy pobre-muy rico])	5	5	5

Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó, el 86% de las personas encuestadas son segovianas, lo cual hace que sean mayoría respecto de los remedianos que representan el 14% de la muestra poblacional. Ahora, cabe señalar que esto se debe, en principio, a la disponibilidad de la información para establecer contacto y, además, a la disposición de las personas para realizar el experimento. No obstante, se puede decir que los resultados son significativos porque permiten comprender la realidad de la zona y, como se verá, evidencian la cercanía y permanente interrelación entre ambos municipios.

Asimismo, es importante señalar que la muestra presenta un sesgo en términos de género, pues el 22% de los participantes son hombres; mientras que las mujeres representan el 78%. Así las cosas, estas últimas son quienes más influyen en los resultados totales, lo cual puede explicar el hecho de que la ocupación con mayor peso haya sido la de *ama de casa* que tuvo, en total, una participación del 34%.

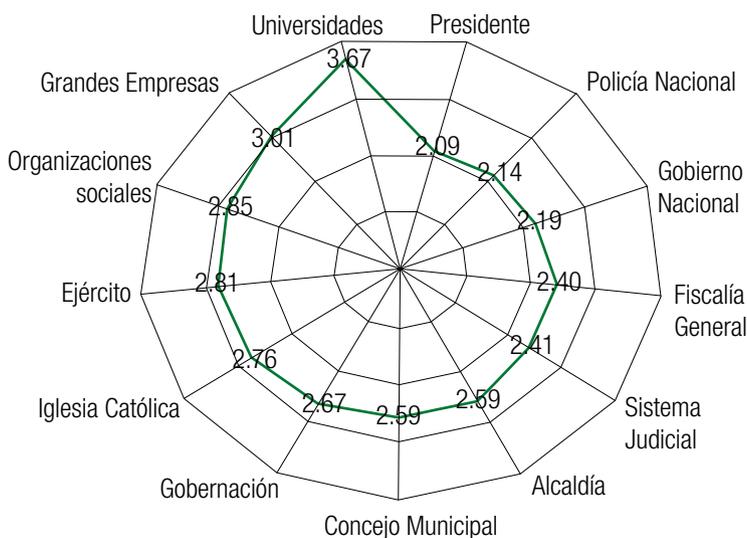
Por otro lado, la *docencia* fue la segunda ocupación que reportó mayor afluencia (20%), lo cual implica que más del 50% de la muestra está compuesta por dos tipos de actores: amas de casa y docentes. Esto es relevante porque, eventualmente, se podrían considerar como figuras estratégicas para incentivar cambios en la cultura de la ilegalidad.

A su vez, la encuesta permite conocer que, entre los participantes, el 72% lleva más de 20 años viviendo en el municipio. Este aspecto puede ser analizado como algo positivo porque puede implicar una mayor comprensión de las dinámicas sociales locales y una relación más estrecha con el territorio y sus habitantes.

Ahora bien, en términos de edad y de autopercepción de pobreza, la muestra por municipio es bastante homogénea. Esto quiere decir que, en ambos municipios, la edad promedio se encuentra entre los 36 y 37 años y, además, hubo muy poca participación de la población de adultos mayores. Adicionalmente, en promedio, los participantes de Segovia y Remedios afirman que sus hogares se ubican en el nivel 5 de la escala de autopercepción de pobreza y la mayoría de ellos, para el caso segoviano, se ubica en la zona urbana de su municipio.

3.3.2. *Confianza*

La Ilustración 3 sintetiza los resultados obtenidos sobre el nivel de confianza que las personas encuestadas depositan en diversas instituciones. Para llevar a cabo esta medición, en la encuesta posjuego se presentó a los participantes la opción de calificar su confianza en una escala de 1 a 4 donde: 1 = nada, 2 = poco, 3 = algo y 4 = mucho.

Ilustración 3. Confianza institucional

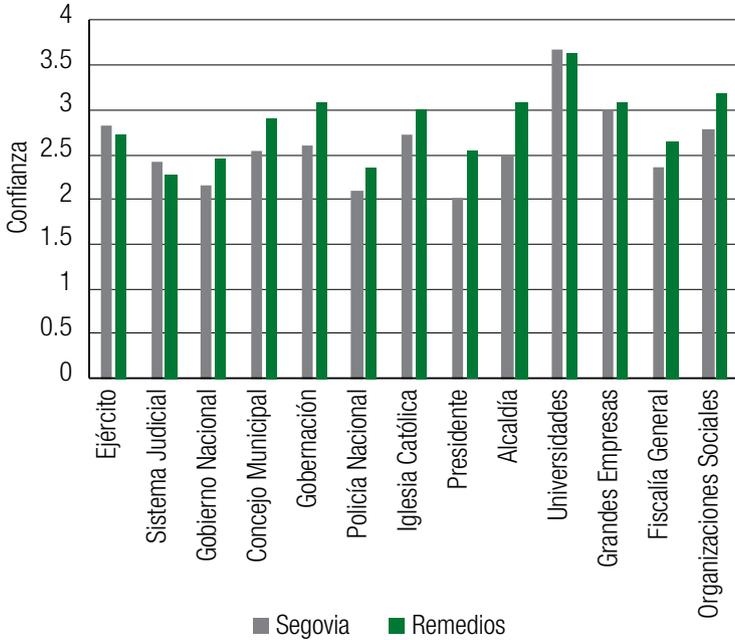
Fuente: elaboración propia.

La ilustración anterior evidencia que, en promedio, las instituciones en las que los habitantes de Segovia y Remedios depositan una mayor confianza son dos: las universidades (3.67) y las grandes empresas¹²⁸ (3.01). Por el contrario, el Presidente (2.09), la Policía Nacional (2.14) y el Gobierno Nacional (2.19) son las instituciones que detentan los niveles de confianza más bajos. Por su parte, es relevante señalar que, entre las otras

128 En este punto, es importante resaltar que la calificación obtenida en clave de confianza para las grandes empresas constituye una oportunidad que Gran Colombia Gold debe capitalizar. En este sentido, podría ser beneficioso establecer relaciones con las universidades, las cuales, no solo son depositarias del mayor nivel de confianza, sino, que, además, fungen como el principal acopio de conocimiento, formación y cultura para el territorio.

instituciones estatales, es el Ejército quien concentra el promedio más alto de confianza (2.81).

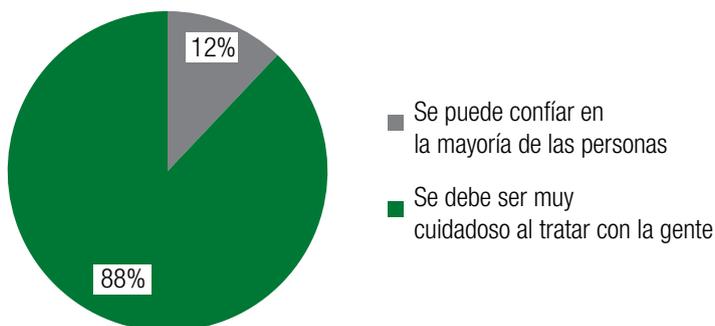
Ilustración 4. Confianza en instituciones por municipio



Fuente: elaboración propia.

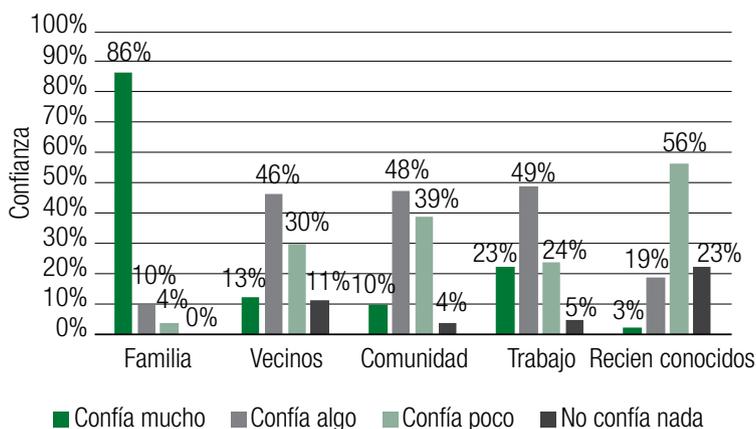
Ahora bien, al desagregar las respuestas sobre confianza institucional entre los municipios estudiados (Ilustración 4), es posible observar que, en comparación con los segovianos, los remedianos manifiestan un mayor nivel de confianza media en las instituciones. Sin embargo, este comportamiento se exceptúa para el Ejército Nacional, el sistema judicial y las universidades.

Ilustración 5. Confianza interpersonal



Fuente: elaboración propia.

Ilustración 6. Confianza en grupos



Fuente: elaboración propia.

Como se puede ver en la Ilustración 5, el 88% de las personas encuestadas manifiestan que se debe ser cuidadoso al tratar con la gente. A su vez, esto se corrobora con los resultados que se presentan en la Ilustración 6 donde se puede observar que la familia es el único grupo en el que más del 25% de los encuestados confía mucho. Asimismo, es relevante que los

porcentajes de confianza se concentran en las calificaciones “algo” y “poco”, dando como resultado un nivel bajo de confianza generalizada en los grupos señalados.

3.3.3. *Victimización*

En la Tabla 4, se presenta la lista de delitos incluidos en la encuesta posjuego y el porcentaje de participantes (total y por municipio) que han sido víctimas de cada uno de ellos. Como resultado, se encuentra que el 55% de los remedianos y el 32% de los segovianos expresaron no haber sido víctima de ningún delito, lo cual indica que son los segundos quienes pueden tener un mayor grado de victimización (ver Ilustración 7).

Tabla 4. Victimización

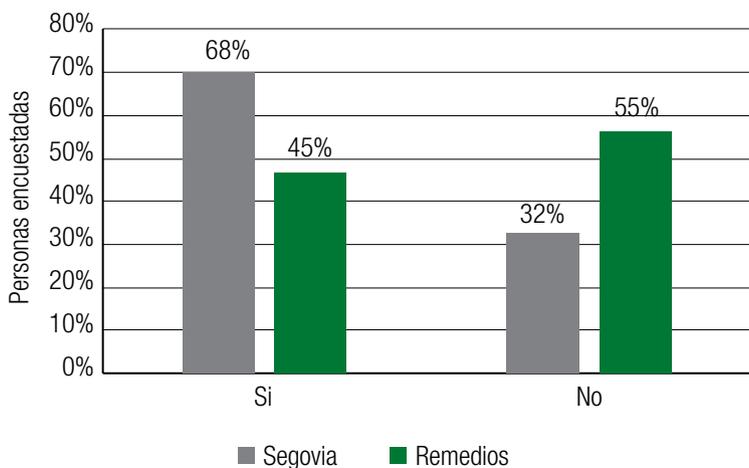
	Segovia	Remedios	Total
Acoso sexual	1%	0%	1%
Agresión física	16%	18%	16%
Daño a su propiedad	10%	0%	9%
Desaparición forzada de un familiar	7%	0%	6%
Desplazamiento forzado	16%	9%	15%
Extorsión	17%	18%	18%
Homicidio de un familiar	36%	9%	33%
Intimidación verbal	1%	0%	1%
Robo	39%	9%	35%
Secuestro	6%	9%	6%
Tortura	1%	0%	1%
Violencia psicológica	1%	0%	1%
Violencia sexual	16%	0%	1%

	Segovia	Remedios	Total
Otro	0%	0%	0%
Ninguno	32%	55%	35%

Fuente: elaboración propia.

Lo anterior, permite afirmar que son los segovianos quienes reportan una mayor victimización. De los delitos enunciados por los segovianos, el *homicidio de un familiar* y el *robo* sobresalen con los mayores porcentajes: 36% y 39%, respectivamente. Por su parte, para los remedianos, la *extorsión* y la *agresión física* son los actos con mayor porcentaje: 18% en ambos casos.

Ilustración 7. Victimización (Sí/No)



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la Ilustración 8 permite analizar la relación existente entre el haber sido víctima de algún delito y la confianza depositada en las instituciones. De este modo, se observa que las personas que manifestaron haber enfrentado

alguna forma de victimización depositan menores niveles de confianza en las instituciones. Lo opuesto sucede con los participantes que afirman no haber sido víctimas de ningún delito, siendo la única excepción a este comportamiento el Ejército, donde ambos grupos de personas mantienen sus niveles de confianza.



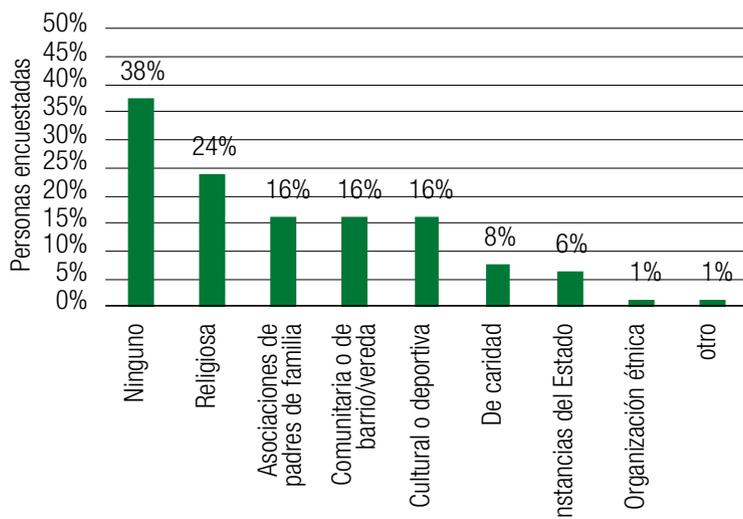
Fuente: elaboración propia.

3.3.4. Participación

Como se observa en la Ilustración 9, el 38% de los encuestados no participa en ningún grupo u organización, lo cual quiere decir que el 62% restante sí lo hace. Al respecto, cabe destacar que los grupos con mayor participación son: organización religiosa (24%), asociaciones de padres de familia (16%), grupo comunitario o de barrio/vereda (16%) y organización

cultural o deportiva (16%). Como señalan Giraldo, Eslava, Casas y Méndez (2013), esta información es relevante porque la propensión a la participación se relaciona con la disposición a la acción colectiva, los procesos de socialización y la reproducción de modelos mentales.

Ilustración 9. Grupos de participación



Fuente: elaboración propia.

Para terminar, en la Tabla 5 se presentan las motivaciones señaladas por los encuestados para participar en alguno de los grupos u organizaciones señalados. Al respecto, cabe indicar que la motivación que obtuvo el mayor porcentaje, tanto en general como al desagregar por municipio, es la que alude a la participación como un deber ciudadano.

Tabla 5. Razones de la participación

	Segovia	Remedios	Total
Como ciudadano es un deber participar, es interesante y genera satisfacción	77%	91%	79%
El Estado no ha servido para solucionar problemas, por tanto, es necesario participar	20%	0%	17%
Participar permite recibir beneficios personales o reconocimiento social	3%	9%	4%

Fuente: elaboración propia.

3.3.5. Aversión al riesgo

Para medir la propensión de los encuestados a tomar riesgos, se les presentó la siguiente pregunta:

Si en un juego de moneda de “Cara y Sello” se ganara \$100.000 y se le propusiera seguir jugando, ¿qué haría? ¿Se queda con los \$100.000 y no juega más o arriesga los \$100.000, pero con el riesgo de perderlo todo si no acierta en la nueva ronda?

En la Tabla 6, se constata que, en términos generales, el 51% de los participantes prefiere no arriesgarse a perder sus ganancias. Sin embargo, al estudiar esta decisión en virtud del municipio, se observa que los remedianos sienten menos aversión al riesgo, pues el 55% de ellos deciden arriesgar sus ganancias.

Ahora bien, al analizar estos datos en relación con el género (ver Ilustración 10), se observa que la población masculina tiende a ser más propensa al riesgo que las mujeres que

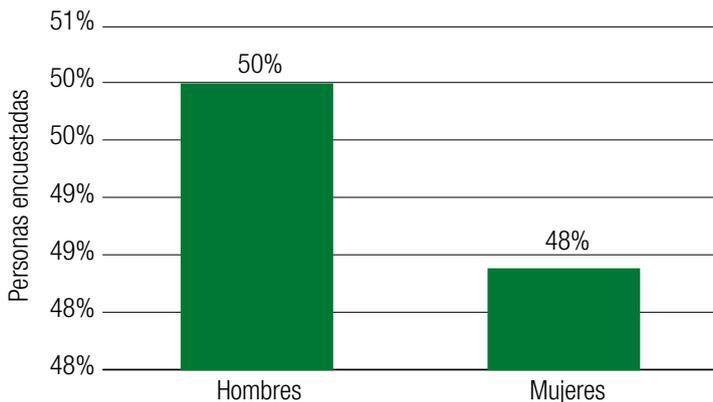
participaron en el ejercicio. Este resultado se compadece con la literatura existente sobre el tema pues, por lo general, las mujeres manifiestan una mayor aversión al riesgo (Gallego, Georgantzis y Gutiérrez, 2009; Eslava, 2014). No obstante, en este caso particular, la brecha entre ambos géneros puede ser pequeña debido a la baja participación de hombres en los experimentos deliberativos.

Tabla 6. Aversión al riesgo

	Segovia	Remedios	Total
Se arriesga	48%	55%	49%
No se arriesga	52%	45%	51%

Fuente: elaboración propia.

Ilustración 10. Porcentaje de hombres y mujeres que se arriesgan

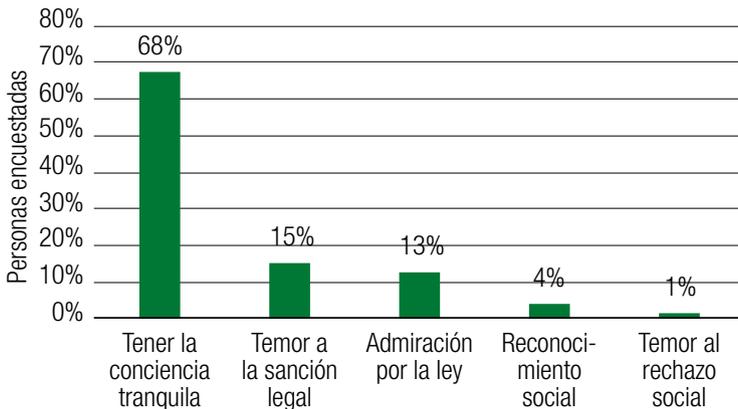


Fuente: elaboración propia.

3.3.6. Cumplimiento de la norma

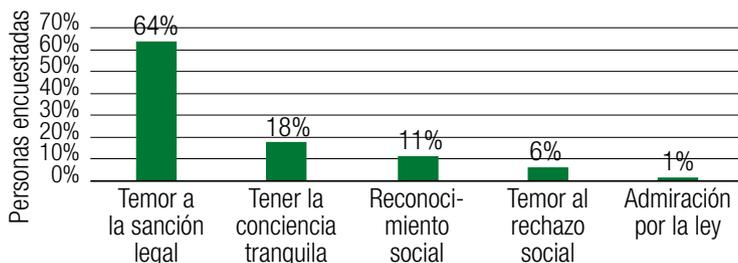
Sobre este asunto, la Ilustración 11 evidencia que el 68% de los participantes afirman que “tener la conciencia tranquila” es el principal motivo por el cual cumplen las reglas. A su vez, al indagar por la expectativa de comportamiento, se encontró que el 64% de los encuestados considera que los otros cumplen las normas por “temor a la sanción legal” (Ilustración 12). Esto, evidencia la distancia entre la percepción propia de la honestidad y la que se tiene de los demás pues, en general, es probable que un individuo se identifique como un sujeto moral mientras concibe al otro como un sujeto estratégico que actúa de forma egoísta y debe ser regulado (López, Silva, Garro y Trujillo, 2019).

Ilustración 11. Motivaciones personales para cumplir las normas



Fuente: elaboración propia.

Ilustración 12. Motivaciones de los otros para cumplir las normas

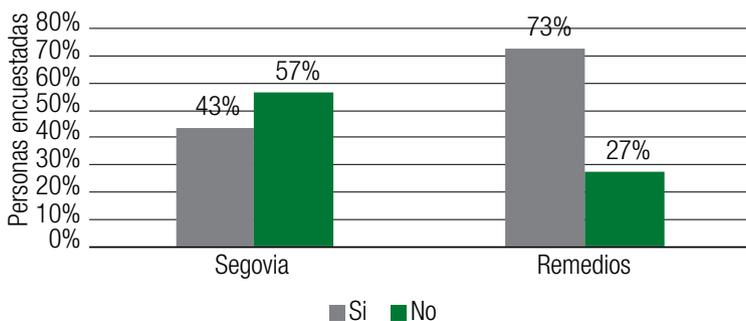


Fuente: elaboración propia.

3.3.7. Valoraciones sobre el municipio

Como se observa en la Ilustración 13, el 57% de los segovianos y el 27% de los remedianos afirmaron que las cosas no van por buen camino en su municipio. En este sentido, es posible decir que la mayoría de los encuestados de Segovia, quienes a su vez manifestaron una mayor victimización y una menor confianza institucional, perciben de forma negativa lo que ocurre en su municipio.

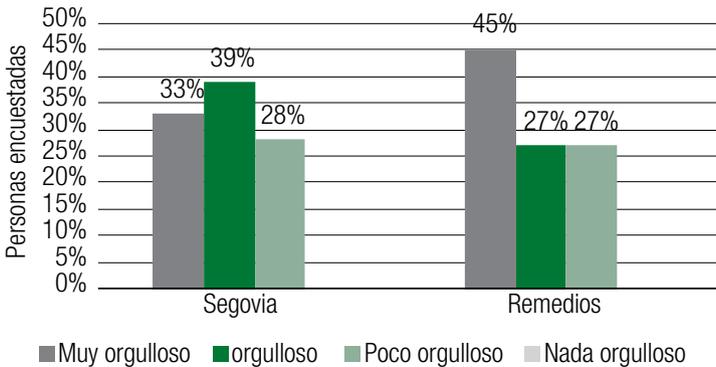
Ilustración 13. Percepción del municipio



Fuente: elaboración propia.

Ahora, cuando se les pregunta a los segovianos y remedianos qué tan orgullosos se sienten de su municipio, estos últimos suelen presentar cifras más positivas. Así, mientras que el 45% de los remedianos se siente “muy orgulloso” de su municipio; el 33% de los segovianos manifiestan lo mismo del suyo. Igualmente, si bien nadie declara sentirse “nada orgulloso”, también fueron más los segovianos (28%) que expresaron sentirse “poco orgullosos” de su municipio en comparación con los remedianos (27%).

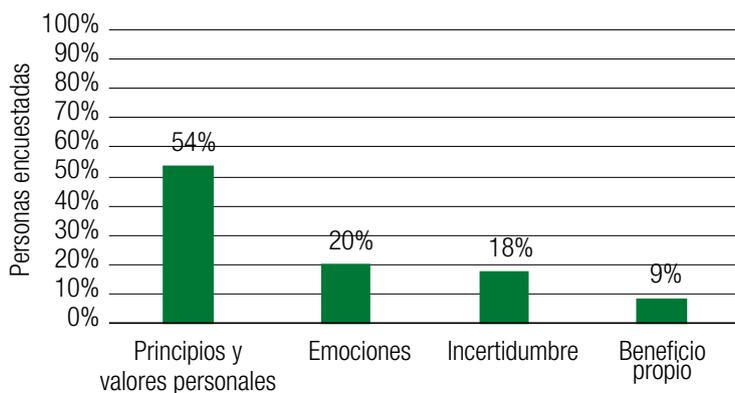
Ilustración 14. Orgullo respecto del municipio



Fuente: elaboración propia.

3.3.8. Motivación de los resultados

La Ilustración 15 evidencia que más de la mitad de los participantes afirmaron que, al momento de realizar los juegos económicos presentados en el apartado anterior, actuaron de acuerdo con sus principios y valores personales. Lo anterior, contrasta con el hecho de que solo el 9% de los encuestados afirmó haber tomado las decisiones siguiendo el beneficio propio.

Ilustración 15. Motivaciones en los juegos

Fuente: elaboración propia.

3.4. Resultados. Protocolo deliberativo

Por: Sergio Andrés Valencia Vélez

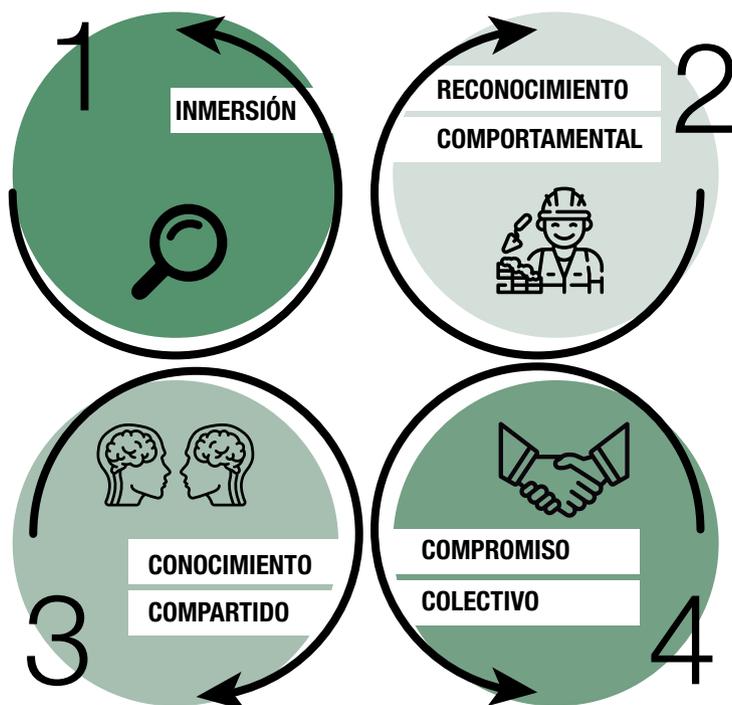
Un propósito fundamental de la presente investigación ha sido rescatar la voz y el sentir de los habitantes que hacen parte de los municipios de Segovia y Remedios, pues de ellos se desprende la memoria y la experiencia, y sobre ellos se establecen planes por la sostenibilidad y el desarrollo social. Desde este punto de partida, la evidencia empírica recogida hace valer, antes que dudas o cuestionamientos, ideas y alternativas de solución para transformar la realidad social negativa y potenciar dinámicas virtuosas que se traduzcan en el bienestar general de sus comunidades.

En virtud de lo anterior, fueron aplicados instrumentos de recolección de información en clave de priorización temática, alternativas de solución y cambio comportamental,

constituyendo, así, el recurso metodológico para comprender las diferentes realidades sociales, movilizar el conocimiento y sugerir cambios *positivos* individuales y colectivos. Esto, en procura de combatir la amenaza o presencia de situaciones socialmente problemáticas, que no solo se oponen a una cultura de la legalidad, sino que, además, atentan contra el medio ambiente y la biodiversidad de los territorios mineros antes referenciados.

Así las cosas, a continuación, se presentan los principales resultados obtenidos de esta indagación, la cual, como se ha dicho, contó con los aportes de ochenta remedianos y segovianos que, si bien contestaron de forma individual¹²⁹, siempre tuvieron el imaginario de la acción colectiva como consigna. Para esto, cabe recordar los parámetros a través de los cuales se origina este análisis, esto es, las cuatro fases del protocolo deliberativo (ver Ilustración 16) usado para conjugar, respectivamente, los verbos *comprender*, *priorizar*, *examinar* y recomendar, dejando como resultado cursos de acción que son susceptibles de la actuación tanto privada como pública.

129 Valga señalar que los experimentos deliberativos fueron adaptados metodológicamente para llevarse a cabo a distancia, vía telefónica, de manera personalizada y asistida por el equipo de investigación de la Universidad EAFIT.

Ilustración 16. Protocolo deliberativo

Fuente: elaboración propia.

3.4.1. Inmersión

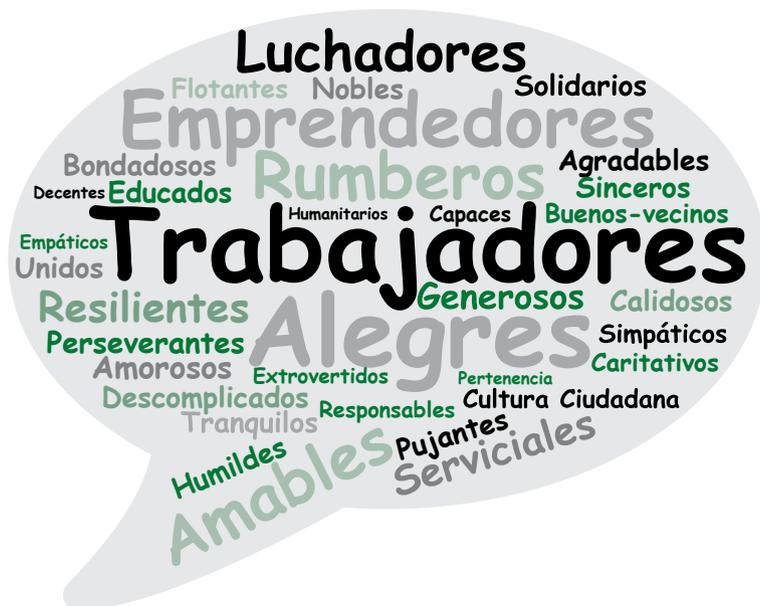
La fase de *Inmersión* tuvo el objetivo de construir una narrativa alrededor de la identidad y las principales características sociales y culturales de los habitantes de Segovia y Remedios. Lo anterior, por medio de la pregunta rectora **¿Cómo son los remedianos y los segovianos?**, formulada con el ánimo de legitimar una auto-comprensión ciudadana que permitiera destacar los rasgos distintivos y afines de uno y otro municipio.

Asimismo, este interrogante pretendió identificar el asomo de atributos de comunidad y aspectos por mejorar, según fuera la perspectiva de los implicados. En síntesis, la primera fase del protocolo deja como resultado insumos de carácter conductual que, entre otras cosas, complementan los resultados obtenidos en los juegos económicos¹³⁰.

En este orden de ideas, cabe recordar que la participación en los experimentos de los habitantes de uno y otro municipio es asimétrica. Esto quiere decir que, del total de la muestra obtenida, 69 participantes residen en Segovia, mientras que 11 hacen lo propio en Remedios, aspecto que no entorpece el objetivo de la fase, pero incide en gran medida sobre la frecuencia obtenida en la descripción comportamental que se hace para uno y otro municipio.

Bajo este entendido, para el municipio de Segovia, se obtuvieron 39 características positivas (Ver Anexo 4). Al respecto, sobresalen adjetivos como “trabajadores” con 35 repeticiones, “alegres” con 21 menciones, “amables” con 18 referencias, “rumberos o fiesteros” con 17 reiteraciones y “solidarios” con 11 citaciones (Ver Ilustración 17).

130 Juegos que se llevaron a cabo en la primera parte del experimento deliberativo y que buscaron examinar en los participantes atributos de comunidad como la honestidad y la propensión a la acción colectiva (Ver Apartado 1 de este informe. Resultados. Juegos económicos).

Ilustración 17. Características positivas Segovia

Fuente: elaboración propia

Por su parte, para el municipio de Remedios, se recolectaron 17 cualidades alrededor de las principales características positivas (Ver Anexo 4), entre las que vale la pena subrayar adjetivos como “trabajadores” con 8 menciones, “alegres” con 4 referencias y “serviciales” con 3 repeticiones. Cabe señalar que, en dos ocasiones se describió a los remedianos como personas con “cultura ciudadana”, mientras que adjetivos como “simpáticos”, “solidarios”, “rumberos”, “tranquilos”, “amables”, “generosos” y “luchadores” fueron evocados, cada uno, en dos oportunidades (Ver Ilustración 18).

Ilustración 18. Características positivas Remedios



Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que las características positivas antes descritas, juegan un papel importante en la percepción, las creencias y la conducta de los remedianos y de los segovianos. Por esta razón, reconocer, promover y reforzar tales cualidades puede incidir positivamente en los patrones de comportamiento tanto individuales como colectivos. Adicionalmente, características como el trabajo, la generosidad, la solidaridad, el servicio, la empatía, entre otros, representan cualidades relacionadas con la acción colectiva, aspecto que puede ponerse al servicio de la resolución de problemas cotidianos, la satisfacción de necesidades comunes y la construcción de una nueva identidad minera basada en atributos prosociales.

De otro lado, se exponen 22 aspectos por mejorar producto de la autocrítica de los segovianos y remedianos (Ver Anexo 4). De ellos, se destaca la propensión hacia el consumo desmedido de bebidas embriagantes con 5 repeticiones y la poca capacidad de ahorro con 4 reconocimientos. Además, aparece el consumo excesivo de sustancias psicoactivas, el incumplimiento de la norma y el desorden, los cuales obtuvieron dos reiteraciones cada uno (Ver Ilustración 19).

Ilustración 19. Aspectos por mejorar Segovia y Remedios



Fuente: elaboración propia

En conclusión, se puede afirmar que, según la percepción de los segovianos y remedianos que participaron de los experimentos deliberativos, estos comparten atributos alrededor del trabajo, la amabilidad, la solidaridad, la alegría y la tendencia hacia la fiesta, entre otros. De otro lado, llama la atención la “defensa de la ancestralidad minera” que fue evocada en seis oportunidades, lo cual denota una reivindicación por la historia y el ejercicio minero tradicional. Por último, se reconoce que los remedianos afirman tener un grado mayor de cultura ciudadana, en tanto se hizo alusión a esta en dos ocasiones, mientras que los segovianos encuentran en ese mismo hecho una falencia.

3.4.2. Reconocimiento comportamental

La etapa prevista para el reconocimiento comportamental buscó que los participantes de los experimentos seleccionaran, según su percepción, los principales tres comportamientos asociados con una cultura de la ilegalidad, entendiendo cultura de la ilegalidad como el conjunto de conductas, prácticas y costumbres que van en detrimento de la norma y se hace necesario intervenir en clave de cambio social. En este sentido, a continuación, se presenta la distribución porcentual de las categorías comportamentales ofrecidas (Ver Ilustración 20).

Ilustración 20. Priorización temática



Fuente: elaboración propia

Como se puede apreciar, la *violencia* (54%) es el comportamiento asociado a una cultura de la ilegalidad que más veces fue señalado como prioritario por los participantes del experimento, seguido del *alcoholismo* (53%) y la *drogadicción* (43%) como fenómenos que, a juicio de los remedianos y los segovianos, producen consecuencias negativas para la salud y ocasionan conductas asociadas a diferentes factores de riesgo. Por otro lado, llama la atención que el *incumplimiento de la norma* (33%) (constituido como un comportamiento en el cual caben diferentes conductas punibles) aparezca en cuarta

posición. Asimismo, se resalta en sexto lugar la contaminación ambiental (18%), en séptimo puesto la informalidad minera (16%) y en el décimo escalón la extracción ilícita de minerales (9%), las tres últimas vinculadas directamente con la dinámica general de contextos mineros.

Cabe añadir que la opción *Otro*, fue señalada por uno de los participantes para indicar la “falta de educación y cultura que hace desaprovechar las oportunidades” (ED68)¹³¹. Esto, entendido por el participante como un comportamiento asociado a una cultura de la ilegalidad que es oportuno tener en cuenta para los municipios de referencia.

3.4.3. Conocimiento compartido

La tercera etapa se dispuso para movilizar el conocimiento y la experiencia de los remedianos y segovianos en función de plantear alternativas de solución para revertir, contrarrestar o erradicar los tres principales comportamientos priorizados y asociados con una cultura de la ilegalidad en sus municipios. Cabe advertir que las recomendaciones que se presentarán por problemática no atienden a un criterio municipal, en tanto se sugieren indistintamente tomando como referencia ambos municipios, entendiendo que son fenómenos que traspasan fronteras terrestres y demandan trabajo intermunicipal, interinstitucional y de la empresa Gran Colombia Gold (como actor núcleo para cada uno de los municipios).

131 Cabe señalar que las referencias (directas e indirectas) que soportan este informe siguen la forma (ED#) donde ED indica que el argumento proviene de un Experimento Deliberativo y es seguido por el número que le corresponde al mismo.

Ahora bien, no parece ser una casualidad el que la *violencia* (54%) haya sido la problemática que obtuvo la mayor calificación en la priorización temática. Al respecto, antecedentes del conflicto en los municipios, así como la disputa por el monopolio de las rentas ilegales entre las diferentes organizaciones criminales, fueron una constante testimonial que bien puede ser relacionada con la capacidad de *resiliencia* que reconocieron poseer segovianos y remedianos en la primera etapa del protocolo deliberativo (Ver Anexo 4).

En este sentido, la principal recomendación esgrimida va dirigida a la fuerza pública (Ejército y Policía Nacional), toda vez que sobre ellos recae la instrucción de procurar una mayor presencia y operatividad en contra de los grupos al margen de la ley que hacen presencia en la zona. Para ello, la recomendación invita a procurar un uso focalizado de mecanismos tecnológicos que apoye las labores de inteligencia y captura por parte de dichos organismos (ED7, ED9, ED13, ED31, ED52, ED60, ED62, ED75, ED76, ED80). Aunado a lo anterior, se exige acabar con la presunta corrupción al interior de instituciones como la Policía Nacional (ED13, ED31).

De otro lado, se ofrecen recomendaciones que bien pueden incidir en la raíz comportamental de los segovianos y remedianos, pues se reconoce que la violencia también es un fenómeno que puede ser engendrado por la intolerancia entre los habitantes. Así las cosas, se sugiere que desde los gobiernos locales se promuevan campañas pedagógicas que atiendan a tres aspectos: (1) convivencia; (2) manejo de las emociones y (3) educación en valores. Esta última estrategia percibida como una responsabilidad en la cual, también, debe participar el núcleo familiar en cada municipio (ED11, ED42, ED52, ED66, ED68).

Por último, se entiende que, para superar las secuelas que deja la violencia, es necesario brindarle oportunidades de capacitación y trabajo a la población más vulnerable de los municipios. Frente a esto, el sector productivo en cabeza de Gran Colombia Gold figura como el destinatario de dicha recomendación, en tanto se reconoce a la empresa como la mayor empleadora del territorio (ED17, ED24, ED40, ED45, ED46, ED47, ED51, ED53, ED61, ED73).

Por su parte, aparece el *alcoholismo* como la segunda problemática de mayor trascendencia, entendiendo como gravoso su consumo en exceso, así como los efectos y consecuencias que de este se derivan. Ante dicho fenómeno, la recomendación principal para incidir en la raíz comportamental de remedianos y segovianos que padecen esta condición, supone la puesta en marcha de jornadas de sensibilización que encuentren como receptor a las familias, puesto que estas se conciben como el primer filtro educador y disuasorio que tienen los habitantes en el municipio, en especial, la población joven (ED12, ED21, ED23, ED24, ED26, ED34, ED35, ED36, ED41, ED42, ED66, ED68, ED77).

Adicionalmente, se les recomienda a las autoridades en salud pública llevar a cabo programas de prevención y terapia. Esto, para prevenir y tratar el consumo de alcohol, así como las secuelas que este deja. De igual manera, se le pide al gobierno local emprender estrategias vinculadas con el ámbito del deporte, el arte y la cultura para ocupar el tiempo libre de los adolescentes y jóvenes (ED17, ED21, ED36, ED43, ED44, ED59, ED60, ED63, ED65, ED68, ED72, ED78). También, se pide el apoyo de Gran Colombia Gold para que, como parte

de su estrategia de responsabilidad social empresarial, ayude con iniciativas que contribuyan a la identificación y desarrollo de proyectos de vida en dicha población (ED49, ED53, ED58, ED61, ED63, ED73, ED79). Por último, se hace un llamado a las alcaldías de uno y otro municipio para que controlen el horario de servicio de bares y discotecas y, al mismo tiempo, regulen el consumo de alcohol y restrinjan el ingreso de menores de edad a dichos establecimientos (ED6, ED31, ED50).

Vinculado con los dos anteriores fenómenos, figura la *drogadicción* como la tercera problemática de mayor prevalencia en Segovia y Remedios. En este sentido, se reitera la presencia e intervención de las autoridades competentes para combatir la comercialización de estupefacientes, cuyo monopolio, según se dice, pertenece a las organizaciones criminales (ED13, ED19). Así como con el *alcoholismo*, se sugiere, por un lado, la promoción de programas de prevención y terapia para impedir y atender el consumo de sustancias psicoactivas y, por el otro, una agenda permanente y abierta en torno al ámbito deportivo, artístico y cultural, lo cual ayude a ocupar el tiempo libre de la población joven (ED17, ED21, ED41, ED43, ED44, ED55, ED59, ED63, ED65, ED68, ED78).

Examinados los tres principales problemas priorizados por los participantes en los experimentos, vale la pena rescatar las alternativas de solución que se formulan frente a dos problemáticas que son de especial relevancia para esta investigación, a saber, *el incumplimiento de la norma y la informalidad minera*. La primera, relacionada directamente con la preservación de una cultura de la ilegalidad en sus múltiples manifestaciones y la segunda, vinculada a todo contexto minero, lo cual la hace objeto de interés particular por parte de Gran Colombia Gold.

Se tiene que el *incumplimiento de la norma* (33%) aparece en cuarto lugar de importancia dentro de la lista de comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad. Al respecto, son dos los públicos de intervención para incidir en la raíz comportamental de aquellos que incurrir en este fenómeno. El primero va dirigido a los servidores públicos, entes de control y personal de las empresas privadas, para que se eviten los casos de corrupción al interior de las instituciones y organizaciones mencionadas, se apueste por un gobierno más abierto y transparente y, al mismo tiempo, se verifique el cumplimiento de la norma. Lo anterior, se pide que sea reforzado por el establecimiento de sanciones ejemplarizantes para quienes incumplan con la normatividad en uno u otro ámbito (ED7, ED10, ED45, ED48, ED60, ED67, ED71).

El segundo grupo de intervención es la ciudadanía en general, la cual, según se indica, requiere una mayor aproximación y conocimiento de la norma porque, en ocasiones, su incumplimiento obedece al desconocimiento (ED1, ED67). En este mismo sentido, se recomienda emprender campañas de pedagogía alrededor de temas como la cultura ciudadana, el respeto, el rescate de los valores tradicionales y la importancia del bienestar colectivo (ED8, ED10, ED28, ED29, ED39, ED57, ED77). Así como para los funcionarios públicos o empleados del orden privado, también se hace un llamado para que se impongan sanciones a todo aquel ciudadano que vaya en contra de la normatividad existente en virtud de los actuales códigos (ED7, ED37).

En consonancia con los objetivos de esta investigación, en séptimo lugar aparece la *informalidad minera* (16%), entendida como el ejercicio minero que carece de la existencia de un título. En particular, se recomiendan estrategias que busquen

persuadir –sin persecución o represión– a la población minera sobre las ventajas de la formalización (desde el punto de vista laboral). De otro lado, se exige una rotunda distinción respecto al comportamiento que se vincula con la extracción ilícita de minerales, aspecto en el cual se pide un tratamiento jurídico diferenciado. Adicionalmente, se recomienda una estrategia de formalización basada en la asistencia, la capacitación y el acompañamiento técnico y jurídico al pequeño minero, ruta que debe ser permanente e incluir contenidos relacionados con el cuidado del medio ambiente (ED25, ED31, ED52). Para lo anterior, se recomienda la intermediación y coordinación de la Secretaría de Minas y de la empresa Gran Colombia Gold (ED16).

De otro lado, se sugiere que la minería no sea el único camino para que los remedianos y los segovianos salgan adelante laboralmente hablando y, para esto, la educación es concebida como un pilar fundamental para que la población encuentre un saber práctico y labre su futuro con legalidad (ED2, ED51, ED56). Por esta razón, el llamado se le hace al sector productivo de la región, para que este capacite y brinde oportunidades de formación y empleo a los locales (ED2, ED21, ED34, ED69).

3.4.4. *Compromiso colectivo*

Luego de presentar alternativas de solución a los comportamientos priorizados por los participantes, la cuarta etapa del protocolo deliberativo propone cambios positivos para la gestión del cúmulo de comportamientos que se relacionan, directa e indirectamente, con costumbres, prácticas o hábitos que van en contra de determinada norma. En función de ello, el

consenso obtenido, reconociendo la *generalidad* de la pregunta, pasa por la *particularidad* en la motivación de cada individuo que decide realizar un comportamiento que va en contra de la ley, de ahí que la expresión “conciencia ciudadana y respeto por la norma” haya sido recurrente en las respuestas (ED6, ED7, ED10, ED19, ED30, ED33, ED34, ED45, ED52, ED64, ED76, ED80). En virtud de esto, se destaca la importancia de que remedianos y segovianos sean partícipes de programas con un claro enfoque en cultura ciudadana, de manera que no solo haya apropiación de las normas, los valores ciudadanos, la autocrítica y la autorreflexión, sino que, además, se presenten de manera explícita cuáles son los beneficios (individuales y colectivos) que la legalidad otorga por cumplir con las normas (ED9, ED15, ED16, ED40, ED58, ED62, ED63).

De otro lado, los participantes en el experimento relacionan la pregunta y vinculan la solución, con la actuación y el ejemplo que deben transmitir los servidores públicos y la Policía Nacional, de ahí que la principal exigencia que se les hace gire en torno a la honestidad, la confianza, el compromiso y el sentido de pertenencia, valores que vendría bien enfatizar y exaltar, para promover mayores controles y evitar fenómenos asociados a la corrupción (ED12, ED14, ED17, ED48, ED49, ED68, ED77). De igual manera, se reclaman sanciones ejemplarizantes a cualquiera que, en cada ámbito, incumpla con las normas establecidas (ED36, ED42, ED79).

Cabe señalar que a la fuerza pública se le endilga una responsabilidad adicional en tanto se relaciona la cultura de la ilegalidad con la actuación de los grupos armados ilegales en el territorio, razón por la cual, se pide la intervención de los

primeros en aquellos entornos que se prestan para incurrir en comportamientos ilegales. Todo lo anterior, para contribuir a mejorar la seguridad de los municipios y evitar que se propague el miedo por la presencia y actuación de actores armados ilegales (ED50, ED61, ED74, ED75).

Ahora bien, según se argumenta, la cultura de la ilegalidad también se origina por la ignorancia y la ausencia de oportunidades a las que se ven sometidos los habitantes de Remedios y Segovia, por tanto, se expone que, para cambiar con el pensamiento y adquirir conciencia, es necesario que exista oferta local (pública y privada), se eduque y se ofrezcan oportunidades laborales *legales y dignas* que lleven a los habitantes de los municipios a preferir caminos lícitos (ED1, ED2, ED3, ED4, ED20, ED21, ED24, ED29, ED30, ED32, ED33, ED37, ED38, ED39, ED40, ED41, ED45, ED46, ED47, ED54, ED55, ED67, ED70, ED79). Esta sugerencia busca ser complementada con el disfrute de ámbitos relacionados con el deporte y la cultura, donde los ciudadanos puedan expresar sus habilidades y talentos, fomentando la interacción y una sana convivencia (ED18, ED38, ED58, ED71).

Por último, es menester advertir que algunos de los participantes en los experimentos deliberativos encuentran la formalización minera como una alternativa para contribuir con una cultura de la legalidad. En este sentido, se destaca la importancia de capacitar y brindarle un acompañamiento diferenciado a los mineros en temas educativos, de sostenibilidad y seguridad (ED4, ED5, ED6, ED8, ED26, ED27, ED31, ED44, ED73, ED78). De igual manera, se sugiere definir políticas públicas

claras a nivel municipal que reivindiquen la práctica ancestral para que a los pequeños y mineros tradicionales no se les persiga ni se les vulneren sus derechos (ED3).

Referencias

- Anónimo (agosto–septiembre de 2020). *Experimentos Deliberativos realizados por la Universidad EAFIT*. [Comunicación personal].
- Eslava, A. (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Gallego, A., Georgantzis, N. y Gutiérrez, A. (2009). El papel del género en la toma de decisiones bajo incertidumbre. *Cuadernos económicos de ICE*, (77), 151-163.
- Giraldo, J., Eslava, A., Casas, A. y Méndez, N. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- López, N., Silva, S., Garro, J.E. y Trujillo, J.P. (2019). Un juego de espejos: normas sociales, influencia social y cultura ciudadana en Medellín. Recuperado de: <https://bit.ly/30EloRz>
- Toro, J., Mazo-Zapata, J. y Zapata, O. (2020). No todo lo que brilla es oro: acción colectiva en minería aurífera. El caso de Buriticá, Antioquia. *Revista de Economía Institucional*, 22(42), 269-295.

4. Recomendaciones

Introducción

Este apartado recoge las recomendaciones que se formularon a partir del trabajo de campo adelantado en la investigación. En particular, se consideran los hallazgos obtenidos de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a los actores relevantes de los municipios objeto de estudio, es decir, Segovia y Remedios.

Al igual que en la primera parte de la tercera sección de este libro (Sección 3. Parte 1. Entrevistas), aquí se sigue la estructura del cuestionario de la entrevista semiestructurada. En este sentido, las recomendaciones se presentan siguiendo el orden de los bloques temáticos en los que se divide el mencionado instrumento.

4.1. Confianza como atributo aurífero

El comportamiento y su relación con el cambio social representan la base del análisis que orienta esta investigación, la cual tiene entre sus objetivos identificar problemas comportamentales, reconocer alternativas de solución y ofrecer recomendaciones para hacerle frente a la cultura de la ilegalidad en contextos mineros como lo son Segovia y Remedios. Para lograr lo anterior, es necesario reconocer el valor práctico que se le atribuye a tres categorías, a saber, la *deliberación*, la *acción colectiva* y las *decisiones públicas* (incluyentes y concertadas).

Así las cosas, a través de la *deliberación* se identifican y priorizan comportamientos que derivan en situaciones socialmente problemáticas. Por su parte, la *acción colectiva* reconoce la presencia y disposición de los actores llamados a participar en el cambio social. Finalmente, se propone un *proceso decisional* que supone la puesta en marcha de intervenciones incluyentes y concertadas en procura de cambios comportamentales afines con una cultura del cumplimiento. Todo lo anterior, demostrando respeto por la tradición y, al mismo tiempo, apego por la legalidad.

En este orden de ideas, *corresponsabilidad* es una expresión de uso habitual que permite convocar y responsabilizar a diferentes actores que pueden compartir medios y fines, en particular, alrededor de la minería. Bajo esta premisa, el ejercicio de indagación que soporta esta investigación mencionó cada una

de las instituciones¹³² que tienen que ver con el sector minero y que, además, influyen en el *comportamiento, la vida cotidiana* y la *acción colectiva* de los municipios de Segovia y Remedios. En función de esto, exigir la injerencia y articulación institucional, privada y societal, es un pedido más que obvio, como también resulta obvio afirmar que cada entidad referenciada cumple con su trabajo *en y por* el territorio de manera más o menos orquestada en virtud de sus capacidades. Dicho esto, lo realmente *difícil*—considerado aquí un antónimo de *obvio*—es un pedido adicional que se hace unánime por parte de la comunidad: *generar confianza*.

Independiente del verbo, confianza es el valor por *recuperar* o *fortalecer* para afincar una cultura de la legalidad y, sin duda, es el atributo que se convierte en la base de la legitimidad y la seguridad de la cual toda agregación debe gozar si su objetivo es servir bajo el principio de legalidad. Lo anterior, porque la desconfianza se identifica como uno de los efectos perversos que guarnecen comportamientos asociados con una cultura de la ilegalidad. De estos, vale la pena destacar el incumplimiento de la norma, la corrupción, la apatía y hasta el individualismo, cada uno reconocido por los actores que prestaron su voz para esta investigación. Así, una de las alternativas para revertir esta situación comienza por el ejemplo que brindan aquellos

132 Se afirma que el gobierno local y departamental, la empresa minera Gran Colombia Gold, la autoridad ambiental, la Policía Nacional, las organizaciones sociales que hacen presencia en los municipios, las instituciones educativas, las cajas de compensación familiar, la iglesia y determinados aliados, deben seguir articulándose y aunar esfuerzos para intervenir circunstancias problemáticas que constituyen o alimentan una cultura de la ilegalidad.

que son visibles, quienes actúan defendiendo una razón social y que toman decisiones pensando en plural. No obstante, este es, como se dijo, un reto que asumen aquellos que toman las decisiones, quienes son los responsables de liderar formas de intervención pertinentes e implementar estrategias basadas en un proceso previo de evidencia, debate y acuerdo. En este sentido, el resultado no es otro que una visión de futuro compartida que trae consigo legitimidad y *confianza social*, premio que allana el camino para el diálogo, las alianzas y el legado.

Lo expuesto deja ver, entonces, una apuesta por la construcción de confianza como la base para el desarrollo de un ***nuevo modelo de gobernanza aurífera***, el cual, liderado por la empresa Gran Colombia Gold, los gobiernos locales de Segovia y Remedios, y los líderes comunitarios de uno y otro municipio, acuerde prioridades y establezca rutas y modos de intervención que defiendan el bienestar, la gobernabilidad y la productividad. No se necesita un actor por separado, ni un binomio desinformado, sino una tríada cimentada en la libertad de expresión por la confianza que se deposita en cada interlocutor.

Bajo esta invitación, Gran Colombia Gold tiene todo para que, a través de una renovada confianza social, se logre adquirir una comprensión mayor de la vida cotidiana de los remedianos y segovianos. Para alcanzar tal cometido, se recomiendan siete acciones puntuales que tienen como objetivo afianzar ese sentimiento de confianza por la empresa: (1) ofrecer garantías de acceso a la información y escenarios para la rendición de cuentas; (2) reconocer intereses, equilibrar expectativas y atender resistencias; (3) identificar y vincular nuevos mediadores para la relación empresa-comunidad; (4) promover nuevas alianzas

y explorar otros portafolios de trabajo en virtud de un “diagnóstico de preferencias”; (5) privilegiar la mano de obra local; (6) favorecer “la inclusión diferencial y el desarrollo social”¹³³ y, finalmente, (7) cambiar la percepción negativa reforzando y ampliando *drivers* de reputación¹³⁴.

Todo lo anterior, debe contribuir al establecimiento de nuevas rutas de intervención, que no solo rompan círculos de rechazo, desconfianza y escepticismo por la presencia o actuación de la empresa, sino que, además, reduzca brechas de desigualdad e incida positivamente en la raíz comportamental de los remedianos y segovianos. Esto último es un insumo clave para forjar una identidad social mediada por el bienestar y basada en evidencia, lo cual puede ayudar a alcanzar una cultura de la legalidad.

4.2. Instancias de participación como alternativa a la cultura de la ilegalidad

Según los hallazgos obtenidos en las entrevistas realizadas a los actores claves de los municipios de Segovia y Remedios, es posible destacar que existe un requerimiento inaplazable

133 El concepto supone el desarrollo de estrategias orientadas, entre otras, a la erradicación del trabajo infantil minero, la caracterización del trabajo femenino y su fortalecimiento en clave de participación, la atención integral al adulto mayor que se desempeña en labores de minería y la reconversión laboral para reducir la dependencia de la población a la minería, de manera que se puedan explorar otras fuentes de trabajo según las potencialidades del territorio (Echavarría, 2015).

134 Esta última recomendación remite al estudio de imagen corporativo realizado por la empresa el presente año (Centro de Investigación del Consumidor, 2020).

por priorizar y enfocar: las intervenciones que se hacen desde el gobierno local y Gran Colombia Gold en el territorio. Lo anterior, teniendo como foco de acción los escenarios públicos existentes o por instituirse en cada municipio. En este sentido, una agenda alrededor de temas como el deporte, la cultura y la innovación se concibe como esencial para el desarrollo de capacidades individuales y colectivas. Además, se considera necesario impulsar espacios que incentiven la participación, la formación, el trabajo colectivo y el pensamiento crítico entre los ciudadanos. Para lograrlo, es fundamental la agencia de un actor como Gran Colombia Gold, con capacidad de transformación y desarrollo territorial en los municipios de Segovia y Remedios

Esto es relevante toda vez que, como es señalado por varios actores indagados, en la población juvenil se concentran los mayores riesgos asociados con fenómenos como la drogadicción, el alcoholismo y la violencia, pero, además, es este nicho poblacional el llamado a motivar cambios culturales a mediano y largo plazo en cada municipio. En consecuencia, es necesario apostar por una planeación de estrategias deportivas, culturales y de recreación lideradas por el gobierno local, la empresa y la academia, pues estos elementos se pueden volver mecanismos que ayuden a “prevenir la vinculación del joven a grupos al margen de la ley, evitar el consumo y brindar herramientas para la creación de proyectos de vida viables” (Leyva y Tabares, 2015, p. 284).

Así las cosas, es posible conocer a nivel nacional e internacional la implementación de programas y proyectos centrados en la promoción de capacidades y talentos, los cuales han sido

de vital importancia en temas de posconflicto, educación e inclusión social (Calderón y Martínez, 2015; Jaitman y Scartascini, 2017)¹³⁵. En particular, desde el programa *Deporte para el Desarrollo* del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se afirma que entre los beneficios del deporte se contemplan no solo una mejor salud física y mental en los jóvenes, sino también la creación de capital social y cívico para el fortalecimiento de la confianza, la convivencia y la prevención de la drogadicción y la violencia (Jaitman y Scartascini, 2017).

No obstante, es preciso señalar que estas iniciativas dependen, en gran medida, de la rigurosidad del diseño para los programas. Por tanto, el BID advierte que cuando los programas deportivos están compuestos por actividades altamente estructuradas (organizaciones y equipos con patrocinio comunitario), la participación en estos suele estar asociada a bajos niveles de comportamiento antisocial. Por el contrario, la participación en actividades con poca estructura (centro de recreación juvenil) se asocia con altos niveles de comportamiento antisocial. Asimismo, señalan que el tipo de deporte que se promueva incidirá en los cambios sociales obtenidos. Dicho esto, se recomienda apoyar, en principio, proyectos piloto que permitan evaluar y conocer las particularidades del contexto y los intereses de la población objetivo (Jaitman y Scartascini, 2017).

135 Este es el caso de programas como: Ilumina tu vida, Centros comunitarios de luz; La banda celeste; Fútbol para la esperanza; Programa Pescaíto; Proyecto a ganar. Todos estos con presencia en Colombia y otros países de América Latina.

Para terminar, si bien es claro que Gran Colombia Gold ha hecho importantes avances en materia legal y laboral, también es importante decir que el establecimiento de una cultura de la legalidad implica el incremento de la oferta de trabajo y educación en estos municipios, así como el desarrollo de proyectos productivos para personas que no estén vinculadas al ejercicio minero. En este sentido, Gran Colombia Gold puede usar estrategias exitosas como la de *Encadenamiento productivo de la pequeña minería* para identificar y formar nuevos proveedores y emprendedores, no solo para el sector minero, sino, también, para otros sectores productivos de la región como la agricultura y el comercio. De esta manera, sería posible consolidar todo un portafolio de iniciativas que podrían jalonar la economía de los municipios.

4.3. Tender puentes: formalización y ancestralidad como bastiones de legalidad

Segovia y Remedios son municipios que presentan una tradición minera importante, con habitantes que aprendieron un quehacer por observación, imitación y repetición y que reivindican la práctica ancestral y artesanal por constituir una veta dorada que le trajo sustento y progreso al territorio, a las familias, a su comunidad. No obstante, también es un municipio que históricamente ha sufrido los embates de la violencia, la contaminación y la estigmatización, cuyos responsables aún se alzan en armas para generar intimidación y para usar el oro como su principal renta ilegal pues les permite financiar toda una infraestructura criminal. Bajo este escenario, existe un proceso integral y, no por ello menos complejo, que le hace

frente a la criminalidad en tanto constituye un amparo dentro del marco de la legalidad: la *formalización*.

La necesidad de ostentar un título minero trasciende, entonces, la noción de beneficio individual porque convoca a todos los actores involucrados en la minería y excluye a los grupos armados que, precisamente, son los más beneficiados cuando la *formalización* se deslegitima, malinterpreta o ignora. Por lo tanto, es esencial comenzar estas recomendaciones advirtiendo que la formalización no puede ser asumida como un costo, sino que, por el contrario, tiene que ser concebida como una *oportunidad* para escapar, con *justicia y dignidad*, de la coacción y el miedo criminal.

En consonancia con lo anterior, una vez analizados los resultados obtenidos en las entrevistas, es claro que se necesita realizar una mayor difusión de las consecuencias positivas que trae consigo la formalización. En especial, la mejora sustancial de la *calidad de vida* y la adquisición de un trabajo seguro y digno necesitan ser evidentes para aquellos mineros que todavía están indecisos frente a la posibilidad de formalizar su accionar. En este sentido, es importante que se haga énfasis en los beneficios y las garantías que se vuelven accesibles para los mineros formales y sus familias. Ahora, dado que en diversas entrevistas se hizo evidente cierta tensión respecto a Gran Colombia Gold, esta puede ser una excelente oportunidad para trabajar de la mano con aliados estratégicos como las cajas de compensación familiar y, adicionalmente, dar protagonismo a las experiencias positivas de los mineros ya formalizados.

En particular, Comfama goza de novedad en el territorio y su oferta puede resultar atractiva para la comunidad. Por esta

razón, se puede considerar: (i) apoyarse en el reconocimiento positivo que está recibiendo Comfama en el territorio y promover los beneficios que se obtienen una vez se puede acceder a la caja de compensación familiar, (ii) ofrecer conjuntamente cursos temáticos o capacitaciones que aborden en uno o varios módulos los beneficios de la formalización y (iii) ofrecer un espacio o instancia de acompañamiento continuo para las personas interesadas en el proceso de formalización. En este sentido, dicho espacio haría las veces de consultora y podría resultar más accesible para las personas que las instancias gubernamentales¹³⁶.

En otras palabras, se trata de modificar y fortalecer el discurso que Gran Colombia Gold emplea para incentivar la formalización. Esto implica que desde la empresa y la administración local se enfatice en: acceso a seguridad social, beneficios laborales, atención al grupo familiar, cuidado del medio ambiente y, por último, disminución de riesgos y accidentabilidad en el trabajo. De esta manera, cabe considerar la posibilidad de realizar campañas y publicidad que den más importancia a los beneficios reseñados y a elementos *aspiracionales* relativos a una mejor calidad de vida para los mineros y para sus familias. Por esto último es que la alianza con instituciones como Comfama se vuelve clave.

136 Con esto no se descarta la posibilidad de que Comfama y las instancias gubernamentales trabajen conjuntamente en este espacio de consultoría. Esto también podría ser beneficioso y podría ayudar a dar celeridad a los procesos.

4.4. ¡Sí hay con qué! La legalidad es parte de la cultura

El reconocimiento de atributos en una comunidad adquiere valor cuando es llevado a cabo por los miembros que la integran. Esto, además, se hace particularmente relevante porque la percepción que las personas tienen de su entorno y de aquellos con quienes lo comparten, influye de forma directa en su comportamiento.

Bajo estas premisas, las entrevistas realizadas a segovianos y remedianos evidencian calificaciones positivas pues destacan la solidaridad, el emprendimiento y la amabilidad de los habitantes de estos municipios. A su vez, estas personas no reconocen la ilegalidad como parte de su cultura, pero sí relacionan dicho fenómeno con algunas dinámicas como, por ejemplo, la *informalidad minera*.

En consecuencia, con el objetivo de proporcionar insumos para una mejor toma de decisiones en clave de cambio comportamental, es importante hacer un llamado a Gran Colombia Gold en torno al proceso de formalización minera. En este sentido, se considera que, en primer lugar, se deben destacar los resultados que ha tenido la empresa en términos de contratos de operación, así como en el número de pequeños mineros formalizados y las alianzas con entidades como el SENA y Comfama. En segunda instancia, como se mencionó en apartados anteriores, se deben resaltar los efectos positivos que ha generado el proceso de formalización, tales como: la bancarización, la seguridad social de los trabajadores y el acceso a beneficios para las familias de los mineros.

Adicionalmente, es clave que Gran Colombia Gold continúe las acciones que ha emprendido para posicionarse en la

comunidad. De esta forma, como se indicó, las alianzas con actores como las cajas de compensación familiar, los medios de comunicación y las instituciones educativas, deben ser fortalecidas en tanto favorecen la confianza en la entidad.

De otro lado, también se destaca que la empresa privada se puede valer de los atributos que la población reconoce en sí misma para generar cambios positivos frente a la cultura de la ilegalidad. Esto, a través de estrategias como el reconocimiento público de estas características y, además, la promoción de actividades educativas, culturales o recreativas que promuevan valores deseables para la comunidad.

Lo anterior, debe enmarcarse en el concepto de modelos mentales, esto es, el reconocimiento de que el comportamiento responde a la representación mental que se tiene de un hecho y no al hecho objetivo (Banco Mundial, 2015). Lo descrito, se puede constituir como un problema cuando la brecha entre el imaginario y la realidad está marcada por una narrativa colectiva de incumplimiento de normas que no es necesariamente cierta (López, Silva y Trujillo, 2019).

De acuerdo con los hallazgos del ejercicio de elaboración de entrevistas, el imaginario en los municipios en cuestión corresponde a una cultura de la ilegalidad generalizada, que contrasta con las respuestas individuales en las que las personas se caracterizan de forma honesta y positiva. Esta distancia entre ambas ideas, conocida como *ignorancia pluralista*, puede ser un punto de partida para generar recomendaciones que propicien un cambio comportamental.

De este modo, una estrategia de reconocimiento y exaltación de valores en los municipios en cuestión, que aumente

la información disponible de cada miembro de la comunidad frente a sus vecinos, puede contribuir a la superación de una cultura de la ilegalidad. La implementación de mensajes, actividades y escenarios de encuentro que reproduzcan imaginarios positivos podrían, entonces, promover comportamientos asociados a la legalidad.

Por último, como se ha mencionado, es fundamental hacer un acercamiento a las diferentes fases del proceso de formalización. Lo anterior, con el fin de identificar posibles *cuellos de botella* y generar estrategias, principalmente de comunicación, que den claridad y que garanticen un acompañamiento constante para aquellos que tienen la voluntad de acogerse al mismo.

4.5. Confianza, influencia y ¿voluntad?

Confianza e influencia son dos criterios interrelacionados que se precian como indispensables para que un actor o institución logre incidir en el comportamiento, las decisiones y la acción colectiva de los habitantes de Segovia y Remedios. Por su parte, como se señaló, *corresponsabilidad* es un principio rector que se reconoce en todos los actores que no solo comparten medios o fines, sino que, también, operan bajo el marco de la legalidad, en particular, alrededor del sector minero. Todo lo anterior, reconociendo que la iniciativa individual no basta para lograr cambios sociales que logren hacerle frente a una cultura de la ilegalidad en contextos auríferos como los antes referenciados.

En este orden de ideas, los resultados obtenidos del mapa de actores suponen el uso de tres verbos en clave de recomendación:

responsabilizar, exhortar y eliminar. El primero, endilga una responsabilidad que incumbe al Gobierno Nacional, departamental y local. De igual manera, concierne a la autoridad ambiental y a la empresa minera que opera en el territorio, quienes comparten un común denominador: la formalización minera. Esta última, si bien genera diferentes réditos según los objetivos de cada organización, solo será rentable cuando la caracterización, la capacitación y el acompañamiento que recibe el pequeño minero, trascienda hacia condiciones *justas y dignas* que le permitan mantener autonomía, competitividad y bienestar.

Por otro lado, se *exhorta* al Ejército y a la Policía Nacional, para que mantengan una lucha frontal y permanente en contra de las organizaciones criminales, las cuales encuentran en la extracción ilícita de minerales su más importante renta ilegal. En este sentido, la formalización minera, nuevamente, destaca por su valor, al beneficiar y blindar la causa estatal, privada e individual y, al mismo tiempo, afectar la fachada y finanzas criminales, pues cada título minero o contrato formal supone quitarle un espacio a la criminalidad. En síntesis, la presencia estatal y la operatividad militar son garantía de seguridad para respaldar la iniciativa de la formalidad.

Por último, cabe señalar que para combatir una cultura de la ilegalidad no basta solo con mejorar las condiciones iniciales de los mineros, ni con aislar al actor armado ilegal. También es esencial *eliminar* los desmedidos obstáculos regulatorios para transitar el camino de la legalidad. En virtud de lo anterior, la estrategia de formalización no solo demanda de la voluntad del minero, sino, también, de la voluntad de las instituciones

(públicas y privadas mencionadas) por otorgar flexibilidad, apoyo y acompañamiento al primero.

Referencias

- Banco Mundial (2015). Panorama general: mente, sociedad y conducta. Recuperado de: <https://bit.ly/30Bbb8u>
- Calderón, M. I. y Martínez, R. (2015). El deporte como herramienta esencial para lograr la paz y el desarrollo en el mundo: una aproximación al caso colombiano del actual proceso de diálogo de la paz. Recuperado de: <https://bit.ly/2GAMT7Y>
- Jaitman, L. y Scartascini, C. (2017). Deporte para el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de: <https://bit.ly/3iMVcKC>
- Leyva, S. y Tabares, J. (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. En Leyva, S. (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación* (pp.270-301). Medellín: Editorial Universidad EAFIT.
- López, N., Silva, S., y Trujillo, J.P. (2019). Un juego de espejos: normas sociales, influencia social y cultura ciudadana en Medellín. Alcaldía de Medellín. Recuperado de: <https://bit.ly/30EloRz>
- Centro de Investigación del Consumidor (2020). *Estudio de imagen corporativa. Gran Colombia Gold. Comunidades vecinas Segovia y Remedios*. [Documento oficial]. Medellín, Colombia.
- Echavarría, C. (2015). *¿Qué es legal? Formalización de la minería artesanal y de pequeña escala en Colombia*. Londres: IIED y Colombia: ARM.

Anexos

Anexo 1. Guía metodológica y herramientas para utilizar la “Rueda del cambio comportamental” en intervenciones de cambio de comportamiento

1. Defina el problema en términos comportamentales.

¿Qué comportamiento?	
¿Dónde ocurre este comportamiento?	
¿Quién(es) está(n) involucrados en este comportamiento?	

2. Selecciones el comportamiento objetivo.

2.1. Genere una lista de comportamientos objetivo como candidatos de intervención.

Lista de posibles comportamientos objetivo

2.2. Priorice los comportamientos aplicando estos criterios.

- Cuánto impactará cambiar ese comportamiento en el objetivo deseado.
- Qué tan probable que es que el comportamiento pueda ser efectivamente cambiado (pensar en capacidades, oportunidades y motivaciones).

- Qué tan probable es que el comportamiento (o grupo de comportamientos) objetivo tendrán un impacto positivo o negativo en otro comportamiento asociado.
- Qué tan sencillo será medir el comportamiento.

2.3. La aplicación de estos criterios llevará a tomar alguna de las siguientes decisiones:

- 1) El comportamiento parece ser muy promisorio como comportamiento objetivo.
- 2) El comportamiento es bastante promisorio como comportamiento objetivo.
- 3) El comportamiento parece poco promisorio, pero vale la pena considerarlo como comportamiento objetivo.
- 4) El comportamiento no es aceptable como comportamiento objeto.

Potencial comportamiento objetivo	Impacto del cambio comportamental	Probabilidad del cambio comportamental	Efectos indirectos del cambio comportamental	Posibilidad de medición
Comportamiento 1	(Inaceptable, poco promisorio, pero posible, promisorio, muy promisorio)			
Comportamiento n				
Comportamiento objetivo seleccionado:				

3. Especificar el comportamiento objetivo.

Comportamiento objetivo	
¿Quién debe realizar el comportamiento?	
¿Qué necesitan hacer diferentes para lograr el cambio deseado?	
¿Cuándo necesitan hacerlo?	
¿Dónde necesitan hacerlo?	
¿Qué tan seguido necesitan hacerlo?	
¿Con quién deben hacerlo?	

3.1. Usar el modelo COM-B para identificar lo que tienen que cambiar para conseguir el comportamiento deseado.

Componentes del COM-B	¿Qué tienen que ocurrir para que el comportamiento objetivo ocurra?	¿Hay una necesidad de cambio?
Capacidad física		
Capacidad psicológica		
Oportunidad física		
Oportunidad social		
Motivaciones reflexivas		
Motivaciones automáticas		
Diagnóstico comportamental de la relevancia de los componentes del COM-B		

4. O usar el TDF para identificar qué tiene que cambiar para lograr el comportamiento deseado.

COM-B	TDF	Relevancia
Capacidad física	Habilidades físicas	
Capacidad psicológica	Conocimiento	
	Habilidades cognitivas e interpersonales	
	Memoria, atención y procesos de toma de decisión	
	Regulaciones comportamentales	
Oportunidad física	Contexto ambiental y recursos	
Oportunidad social	Influencias sociales	
Motivaciones racionales	Rol profesional o social e identidad	
	Creencias en las capacidades	
	Optimismo	
	Creencias sobre consecuencias	
	Intenciones	
	Objetivos	
Motivaciones automáticas	Refuerzos	
	Emociones	

5. Identificar las funciones de intervención.

Usando los criterios del APEASE, revisar el diagnóstico comportamental alcanzado en los puntos anteriores para identificar funciones de intervención apropiadas. Los criterios:

- Factibilidad

- Practicabilidad
- Efectividad por costo
- Aceptabilidad
- Efectos secundarios y de seguridad
- Equidad

Candidatas a funciones de intervención	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Educación	
Persuasión	
Incentivación	
Coerción	
Entrenamiento	
Restricción	
Reestructuración ambiental	
Modelado	
Habilitación	
Funciones de intervención seleccionadas:	

6. Identificar categorías de política.

Usando los criterios de APEASE, apropiar categorías de política basado en las funciones de intervención anteriormente identificadas.

Función de intervención	Categorías de política	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Educación	Comunicación/mercadeo Guías Regulación Legislación Provisión de servicios	
Persuasión	Comunicación/mercadeo Guías Regulación Legislación Provisión de servicios	
Incentivación	Comunicación/mercadeo Guías Medidas fiscales Regulación Legislación Provisión de servicios	
Coerción	Comunicación/mercadeo Guías Medidas fiscales Regulación Legislación Provisión de servicios	

Función de intervención	Categorías de política	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Entrenamiento	Guías Medidas fiscales Regulación Legislación Provisión de servicios	
Restricción	Guías Regulación Legislación	
Reestructuración ambiental	Guías Medidas fiscales Regulación Legislación Planeación social/ambiental	
Modelado	Comunicación/mercadeo Provisión de servicios	
Habilitación	Guías Medidas fiscales Regulación Legislación Planeación social/ambiental Provisión de servicios	

7. Identificar BCTs (Técnicas de cambio comportamental).

Usar los criterios de APEASE para identificar las BCTs apropiadas basado en las funciones de intervención identificadas anteriormente.

Función de intervención	BCTs individuales (diferenciar entre los más y menos usados. Lista completa en pp. 251-254).	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Educación	BCTs más usados: Información sobre las consecuencias sociales y ambientales. Información sobre consecuencias en la salud. Retroalimentación del comportamiento. Retroalimentación sobre los efectos del comportamiento. Indicaciones/señales. Auto monitoreo de comportamiento.	
Persuasión	BCTs más usados: Fuentes confiables. Información sobre consecuencias sociales y ambientales. Información sobre consecuencias en la salud. Retroalimentación del comportamiento. Retroalimentación sobre los efectos del comportamiento.	

Función de intervención	BCTs individuales (diferenciar entre los más y menos usados. Lista completa en pp. 251-254).	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Incentivación	<p>BCTs más usados:</p> <p>Retroalimentación del comportamiento.</p> <p>Retroalimentación sobre los efectos del comportamiento.</p> <p>Monitoreo del comportamiento por otros sin evidencia de retroalimentación.</p> <p>Monitoreo de las consecuencias del comportamiento por otros sin evidencia de retroalimentación.</p> <p>Auto monitoreo de comportamiento.</p>	
Coerción	<p>BCTs más usados:</p> <p>Retroalimentación del comportamiento.</p> <p>Retroalimentación sobre los efectos del comportamiento.</p> <p>Monitoreo del comportamiento por otros sin evidencia de retroalimentación.</p> <p>Monitoreo de las consecuencias del comportamiento por otros sin evidencia de retroalimentación.</p> <p>Auto monitoreo de comportamiento.</p>	

Función de intervención	BCTs individuales (diferenciar entre los más y menos usados. Lista completa en pp. 251-254).	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Entrenamiento	BCTs más usados: Demostración del comportamiento. Instrucción de cómo realizar el comportamiento. Retroalimentación del comportamiento. Retroalimentación sobre los efectos del comportamiento. Auto monitoreo de comportamiento. Práctica/ensayo del comportamiento.	
Restricción	BCTs más usados: No aplica. Es una restricción del ambiente externo.	
Reestructuración ambiental	BCTs más usados: Adicionar objetos al ambiente. Indicaciones o señales. Reestructurar el ambiente físico.	
Modelado	BCTs más usados: Demostración del comportamiento.	

Función de intervención	BCTs individuales (diferenciar entre los más y menos usados. Lista completa en pp. 251-254).	¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Habilitación	BCTs más usados: Apoyo social. Determinación de objetivos (comportamiento o consecuencias). Adicionar objetos al ambiente. Resolución de problemas. Planeación de acción. Auto monitoreo del comportamiento. Reestructurar el ambiente físico. Revisión de las metas y consecuencias del comportamiento.	
Función de intervención:		

Diseñar la estrategia de intervención con toda la información anterior:

Funciones de intervención	Componentes del COM-B servidos de las funciones de intervención	Técnicas de cambio comportamental (BCTs) para implementar las funciones de intervención	Categorías de política a través de las cuales las BCTs se implementarán	Estrategia de intervención

8. Identificar el modo de implementación.

Utilizar los criterios de APEASE para identificar los modos de implementación.

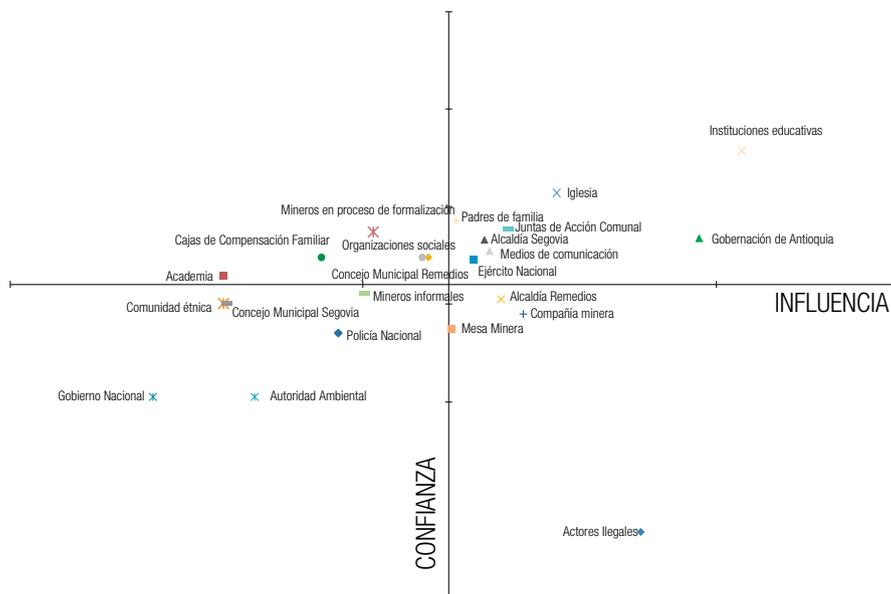
Modo de implementación			¿La función de intervención cumple los criterios APEASE?
Cara a cara	Individual		
	Grupal		
Distancia	Nivel poblacional	Medios de transmisión	Televisión
			Radio
		Medios en exterior	Vallas
			Poster
		Medios impresos	Periódico
			Volantes
	Medios digitales	Internet	
		App de celular	
	Nivel individual	Teléfono	Línea de ayuda
			Mensaje de texto
Programa de computador individualmente accesible			

Anexo 2. Protocolo deliberativo

Etapa	Pregunta “rectora”	Pregunta “regida”
1. Inmersión	¿Cómo son los remedianos y segovianos?	<p>¿Cómo definir el comportamiento de los remedianos y segovianos?</p> <p>¿Por qué se comportan de esta manera?</p> <p>¿Cuáles son los aspectos positivos y por mejorar de los remedianos y segovianos?</p>
2. Reconocimiento comportamental	<p>Marque los tres comportamientos asociados a una cultura de la ilegalidad que considera son prioridades para el municipio de Segovia / Remedios:</p> <p>Tabla 1. Inventario de comportamientos asociado a la cultura de la ilegalidad</p>	¿Cuáles serían los tres comportamientos deseados?
3. Conocimiento compartido	¿Cómo revertir, contrarrestar o erradicar X1, X2 y X3?	<p>¿Cuáles son las capacidades, motivaciones y oportunidades que los llevan a tomar determinadas decisiones?</p> <p>¿Cuáles son los medios que permiten cambiar dichos comportamientos?</p>
4. Compromiso colectivo	¿Cómo lograr cambios culturales y permanentes para hacerle frente a la cultura de la ilegalidad?	¿Cuál es el papel de cada uno en la construcción de una visión compartida de futuro para sus respectivos municipios?

Fuente: elaboración propia.

Anexo 3. Mapa de actores¹³⁷



137 Este esquema presenta, en el primer cuadrante (superior derecho), a aquellos actores calificados con mayor influencia y mayor confianza, a saber: medios de comunicación, organizaciones sociales, Ejército Nacional, padres de familia, Alcaldía de Remedios, Gobernación de Antioquia, Iglesia y mineros en proceso de formalización. Asimismo, en el segundo cuadrante (superior izquierdo), se encuentran los actores que cuentan con alta confianza y poca influencia, a saber: cajas de compensación familiar, mineros informales, Mesa Minera, Concejo Municipal de Remedios, Alcaldía de Segovia y academia. En el tercer cuadrante (inferior izquierdo), se ubican aquellos calificados con menor grado de confianza e influencia, estos son: Gobierno Nacional, autoridad ambiental, instituciones educativas, comunidad étnica, Concejo Municipal de Segovia y Policía Nacional. Por último, en el cuarto cuadrante (inferior derecho), se encuentran los actores a los que se asignó una mayor influencia y una menor confianza: Juntas de Acción Comunal, compañía minera y actores ilegales.

Anexo 4. Tabla de frecuencias identitarias

Tabla 1. Características positivas municipio de Segovia

Segovia		
#	Positivo	Frecuencia
1	Alegres	21
2	Hospitalarios	5
3	Solidarios	11
4	Trabajadores	35
5	Rumberos - fiesteros	17
6	Luchadores	4
7	Extrovertidos	1
8	Resilientes	4
9	Amables	18
10	Generosos	4
11	Empáticos	2
12	Sinceros	2
13	Nobles	1
14	Pujantes	5
15	Bondadosos	1
15	Colaboradores	6
17	Perseverantes	2
18	Emprendedores	6
19	Defensores de la ancestralidad minera	6
20	Serviciales	4
21	Decentes	1

Segovia		
#	Positivo	Frecuencia
22	Educados	1
23	Respetuosos	3
24	Amorosos	1
25	Buenos vecinos	1
26	Flotantes	4
27	Responsables	1
28	Sentido de pertenencia	2
29	Descomplicados	1
30	Echados para adelante	4
31	Unidos	1
32	Capaces	1
33	Personas con visión	1
34	Humildes	1
35	Cálidos	1
36	Amigables	2
37	Agradables	1
38	Humanitarios	1
39	Caritativos	1

Tabla 2. Características positivas municipio de Remedios

Remedios		
#	Positivo	Frecuencia
1	Cultura ciudadana	2

Remedios		
#	Positivo	Frecuencia
2	Trabajadores	8
3	Simpáticos	2
4	Solidarios	2
5	Rumberos- fiesteros	2
6	Tranquilos	2
7	Hogareños	1
8	Serviciales	3
9	Amables	2
10	Generosos	2
11	Alegres	4
12	Acogedores	1
13	Luchadores	2
14	Hospitalarios	1
15	Comprensibles	1
16	Responsables	1
17	Organizados	1

Tabla 3. Aspectos por mejorar. Municipios de Segovia y Remedios

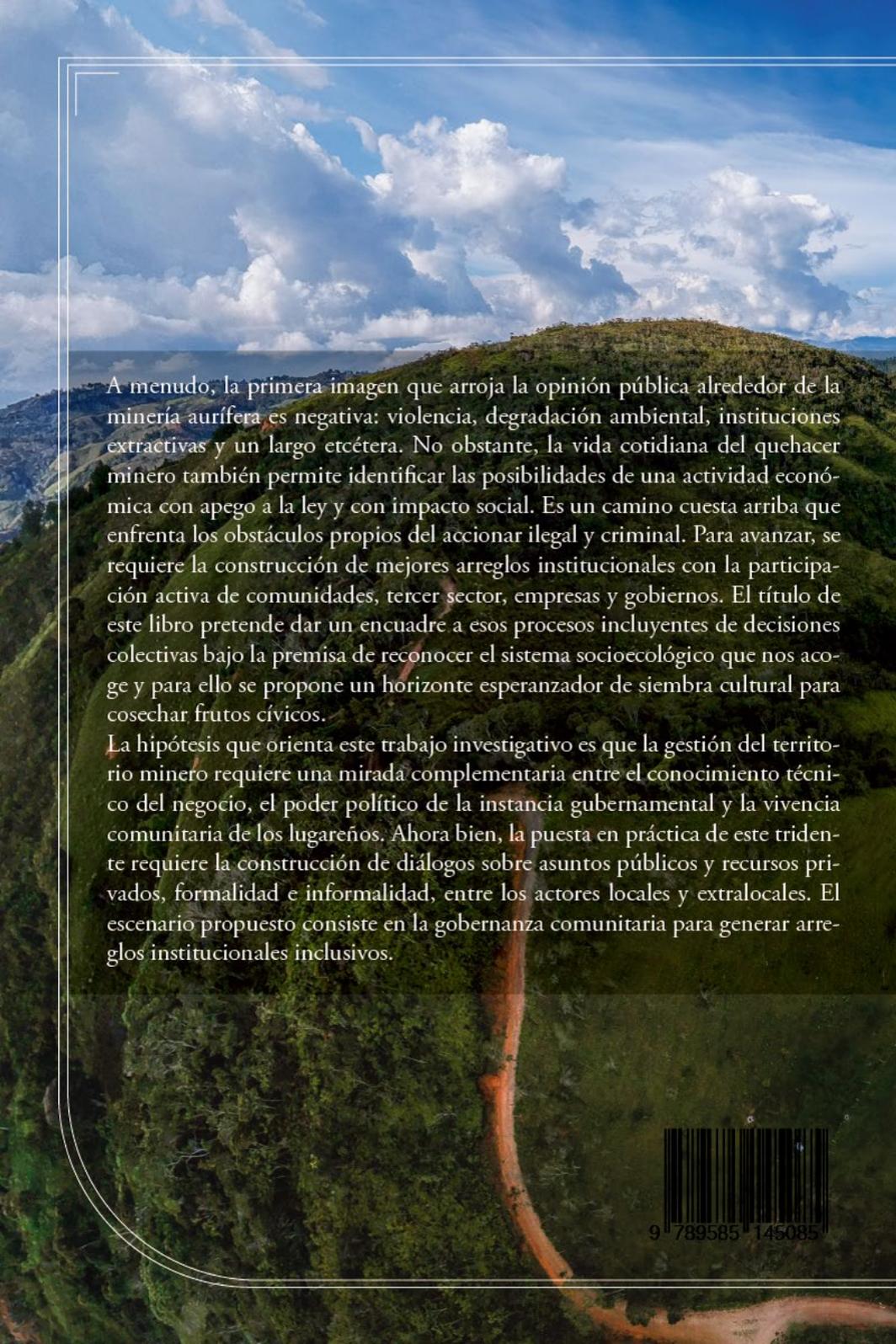
Remedios y Segovia		
#	Aspecto por mejorar	Frecuencia
1	Poco ahorradores	4
2	Inclinación hacia el alcohol	5
3	Poco obediente a la norma	2

Remedios y Segovia		
#	Aspecto por mejorar	Frecuencia
4	Ambiciosa	1
5	Inclinación hacia las drogas	2
6	Avispados	1
7	Frustrados	1
8	Desordenados	2
9	Ambiciosos	1
10	Ignorantes	1
11	Parranderos	1
12	Violentos	1
13	Individualistas	1
14	Poco académicos	1
15	Carentes de sentido de pertenencia e identidad	1
16	Poco nivel educativo	1
17	No tienen sano convivir	1
18	Sin proyectos de vida	1
19	Poca cultura ciudadana	1
20	Inconscientes	1
21	Conformistas	1
22	Maliciosos	1

Sembrar cultura, recoger legalidad.
Comportamiento, vida cotidiana y acción colectiva

Se terminó de imprimir en el taller de Pregón S.A.S.,
durante el mes de agosto de 20201,
para el Área de estudios del comportamiento
Escuela de Humanidades. Universidad EAFIT.

Medellín, Colombia.



A menudo, la primera imagen que arroja la opinión pública alrededor de la minería aurífera es negativa: violencia, degradación ambiental, instituciones extractivas y un largo etcétera. No obstante, la vida cotidiana del quehacer minero también permite identificar las posibilidades de una actividad económica con apego a la ley y con impacto social. Es un camino cuesta arriba que enfrenta los obstáculos propios del accionar ilegal y criminal. Para avanzar, se requiere la construcción de mejores arreglos institucionales con la participación activa de comunidades, tercer sector, empresas y gobiernos. El título de este libro pretende dar un encuadre a esos procesos incluyentes de decisiones colectivas bajo la premisa de reconocer el sistema socioecológico que nos acoge y para ello se propone un horizonte esperanzador de siembra cultural para cosechar frutos cívicos.

La hipótesis que orienta este trabajo investigativo es que la gestión del territorio minero requiere una mirada complementaria entre el conocimiento técnico del negocio, el poder político de la instancia gubernamental y la vivencia comunitaria de los lugareños. Ahora bien, la puesta en práctica de este tridente requiere la construcción de diálogos sobre asuntos públicos y recursos privados, formalidad e informalidad, entre los actores locales y extralocales. El escenario propuesto consiste en la gobernanza comunitaria para generar arreglos institucionales inclusivos.



9 789585 145085