

ORO SIN SANGRE BASADO EN LA CONFIANZA. IDEAS PARA UNA NUEVA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA MINERÍA AURÍFERA COLOMBIANA

ADOLFO ESLAVA*
SANTIAGO SILVA**
ANDRÉS TOBÓN***
SARA VÉLEZ****

Resumen

Este texto pretende avanzar en la construcción de un enfoque alternativo para mirar la realidad minera colombiana. En contraposición a la estigmatización, aquí se destaca el

potencial que existe en los pobladores de territorios mineros. Para ello se toma como punto de partida el estudio de la confianza como factor desencadenante de cambios sociales, luego se describen generalidades de la economía política de la minería aurífera y también

* Candidato a Doctor en Estudios Políticos. Profesor asociado del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. aeslava@eafit.edu.co

** Especialista en Estudios Políticos. Investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. sslvaja@eafit.edu.co

*** Candidato a Magíster en Humanidades. Investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. atobonvi@eafit.edu.co

**** Estudiante de octavo semestre de Ciencias Políticas, miembro del Observatorio Parlamentario Antioquia Visible del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. svelezz@eafit.edu.co

Recibido: 21 de marzo de 2014 / Modificado: 28 de mayo de 2014/ Aceptado: 3 de junio de 2014.

Para citar este artículo

Eslava, A., Silva, S., Tobón, A. y Vélez, S. (2014). Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para una nueva economía política de la minería aurífera colombiana. *OPERA*, 14, pp. 119-135.

Este artículo se deriva del proyecto de investigación “Estudios de corrupción y cooptación en Antioquia, Bolívar y Córdoba. La contratación estatal y el funcionamiento de las regalías del oro”, proyecto cofinanciado por Colciencias y adscrito al Grupo de Investigación Estudios sobre Política y Lenguaje (categoría A de Colciencias) de la Universidad EAFIT.

se aborda el problema del abastecimiento de oro a los joyeros para proponer soluciones cooperativas con beneficios económicos y sociales para la comunidad minera.

Palabras clave: confianza, economía política, minería aurífera, instituciones.

GOLD WITHOUT BLOOD BASED ON TRUST. IDEAS FOR A NEW POLITICAL ECONOMY OF COLOMBIAN GOLD MINING

Abstract

This paper is intended to develop the construction of an alternative approach regarding the reality of mining in Colombia. In contrast to its stigmatization, this article highlights the existing potential of inhabitants of the mining territories. In order to do this, the starting point is the study of trust as a trigger for social change. Then, the generalities of the political economy of gold mining are described and the problem of the supplying of gold to jewelers is addressed, in order to propose cooperative solutions with economic and social benefits for the mining community.

Key words: Trust, political economy, gold mining, institutions.

INTRODUCCIÓN

Un imaginario deslavado del “nosotros los colombianos” inhibe la construcción concreta de los lazos de confianza y cooperación que conforman un Nosotros en el quehacer diario de la gente (Lechner, 2007, p. 572).

Este texto tiene el propósito de avanzar en la construcción de un enfoque alternativo para mirar la realidad minera colombiana. En contraposición a la estigmatización que afirma que el oro está bañado en la sangre de la ilegalidad y la criminalidad, aquí se destaca el potencial que existe en los pobladores de territorios mineros que, en lugar de sangre, imprimen sudor a la explotación aurífera. Para ello se toma como punto de partida el estudio de la confianza como factor desencadenante de cambios sociales y luego se describen generalidades de la economía política de la minería aurífera colombiana. Al final se aborda el problema del abastecimiento de oro a los joyeros a fin de proponer soluciones cooperativas con beneficios económicos y sociales para la comunidad minera.

La hipótesis que subyace a la presente reflexión consiste en reconocer que el cambio social es resultado de múltiples interacciones. Su recorrido está colmado de incertidumbre y de mecanismos aún incomprendidos (Stolle, 1998). El estudio de la confianza está llamado a ofrecer luces respecto a los arreglos microinstitucionales, muchos de ellos informales, que dan forma a las conductas confiadas y confiables. Allí se encuentran los detonantes de interacciones conducentes a resultados sociales deseables. Justamente el cambio de lente para mirar la realidad minera puede encontrar en la confianza y sus categorías analíticas cercanas el entramado conceptual para edificar la comprensión del potencial de las zonas mineras a fin de emprender procesos incluyentes de política pública local fundamentada en el saber técnico, el poder político y, sobre todo, la vivencia comunitaria.

Es importante destacar que la Universidad EAFIT ha venido consolidando su programa de investigación alrededor de la pregunta por la economía política de la periferia colombiana. En particular, en el año 2013 se desarrollaron investigaciones acerca de los valores, las representaciones y el capital social en Antioquia (Giraldo, Casas, Méndez y Eslava, 2013); las instituciones, el capital social y la gobernanza de la minería aurífera (Eslava, 2014) y, con el Banco de la República, se indagó por el problema del abastecimiento del oro para la joyería nacional (Giraldo *et al.*, 2013). Estos esfuerzos buscaban mejorar el conocimiento de los desafíos sociales y políticos que enfrenta la periferia colombiana. En efecto, su desarrollo incluyó trabajo de campo y el análisis de municipios de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Bolívar, la mayoría de ellos lejanos (en términos territoriales y estatales) a la centralidad.

Este texto constituye una suerte de metaanálisis de los resultados de estas indagaciones con el fin de identificar elementos comunes que permitan descifrar los arreglos microinstitucionales de las realidades locales para ponerlos al servicio del diseño de nuevas políticas públicas con acento autóctono y basadas en el conocimiento y demás potencialidades de sus poblaciones objetivo. A este respecto, uno de los estudios mencionados arriba concluye:

El sustrato básico para las recomendaciones de política pública es la incorporación del capital social como categoría explicativa de comportamientos individuales y sociales que encarnan restricciones y potencialidades del proceso de decisión colectiva; por lo cual resulta

tan importante entender cuáles son los niveles de confianza y cómo las organizaciones formales y las redes informales son importantes en toda creación y fortalecimiento de procesos colectivos (Giraldo, Casas, Méndez y Eslava, 2013, p. 160).

CONFIANZA PARA LAS RELACIONES SOCIALES

Pensar en relaciones interpersonales y en interacciones sociales dadas en diversos niveles requiere de una respuesta suficiente a la pregunta por el detonante que las permite. Además es preciso indagar por lo que puede hacerse, desde la sociedad civil y el Estado, para dirigir los comportamientos de los individuos hacia condiciones de sociabilidad menos conflictivas, favorables a la resolución de las problemáticas comunes. En este artículo se argumenta que un criterio de respuesta puede encontrarse en el escenario del capital social y sus principales dimensiones constitutivas, en especial, la confianza.

Recordemos que el capital social explora las dimensiones interpersonales de la interacción social, y descubre atributos y capacidades de comunidad que explican el funcionamiento colectivo. “El capital social es el valor de todos los recursos y beneficios que un actor puede obtener y controlar a través de su involucramiento en relaciones con otros actores” (Esser, 2008, p. 41). Al entender el capital social como el conjunto de reglas formales e informales que guían el comportamiento de los individuos en sociedad hacia espacios de desarrollo se comprende con rapidez que, en efecto, es precisamente en este escenario donde podría ser hallada alguna herramienta

que ayude a fortalecer las acciones bien intencionadas de los individuos, y a redireccionar las que podrían llegar a afectar negativamente (o ya lo hacen) una situación determinada por todos compartida. Tal herramienta es la confianza (Ostrom y Ahn, 2008; Ostrom y Walker, 2009).

En escenarios de economía minera en Colombia, las condiciones de violencia y presencia de grupos armados ilegales, así como de economía informal (incluso ilegal, en algunas circunstancias), tienden a generar explicaciones por lo general apresuradas acerca de la imposibilidad de cambiar situaciones actuales. Incluso, dan por sentada la negación de cualquier condición social favorable que perdure en los difíciles contextos que en estos escenarios tienen lugar. Ejemplo de ello es el tono adjetivado que predomina en el debate nacional: modelo extractivista (Garay, 2013a), minería colonial (Suárez, 2013), paradoja y conflicto (Garay, 2013b).

La confianza como instrumento analítico y como posible herramienta para emplear y fortalecer condiciones de sociabilidad ofrece una mirada lo suficientemente amplia como para examinar las condiciones en que esta tiene lugar, y para considerar los elementos que deben ser detonados para facilitar su construcción.

En este sentido, antes que considerar una definición unívoca de confianza que explique todos los posibles escenarios sociales de la economía aurífera, es bastante útil pensar el concepto en su naturaleza amplia y elusiva (Gambetta, 1988). Tal naturaleza permite tener como punto de partida un prejuicio a favor de la confianza en todos los escenarios sociales,

incluyendo a aquellos que histórica, política y académicamente han sido condenados.

La confianza se dice de múltiples maneras

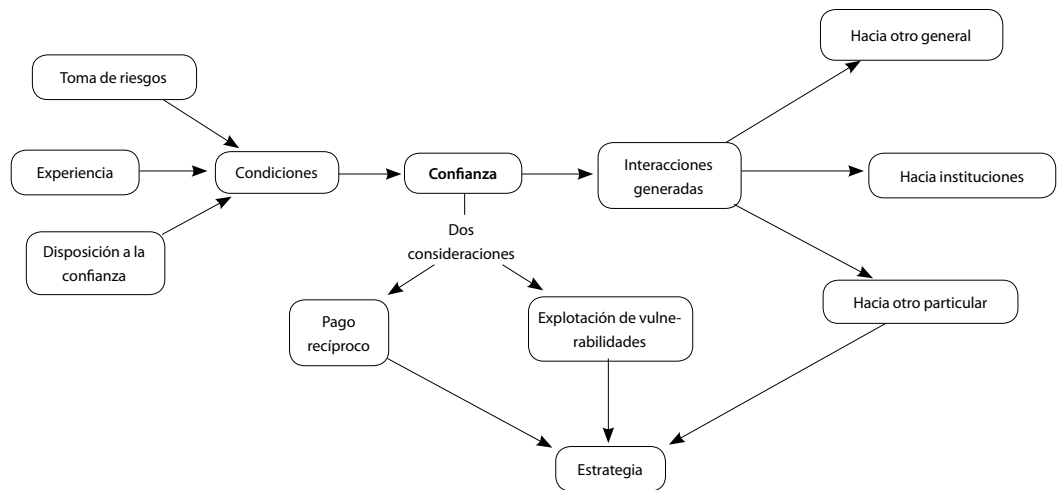
Pensar la confianza implica no solo considerar las interacciones producidas por las relaciones confiadas entre los individuos sino también, primordialmente, detenerse en los asuntos que permiten la existencia de relaciones dirigidas hacia esta y, por supuesto, la realidad ante la que un individuo y una sociedad se encuentran al tomar la confianza como vía útil y posible.

La figura 1 permite comprender tres momentos de la confianza que no solo admiten pensarla de múltiples maneras sino, sobre todo, hacen posible considerarla como herramienta aplicable.

En efecto, el primer elemento que tiene que examinarse para considerar la confianza como una situación efectiva que, por lo mismo, no se halla simplemente en el plano de lo ideal, tiene que ver con las condiciones reales que llevan a que los individuos que hacen parte de una sociedad determinada confíen entre sí. A grandes rasgos pueden ser consideradas tres condiciones que permiten a los individuos actuar confiadamente, a saber: disposición hacia la toma de riesgos, disposición hacia la confianza y experiencia (positiva).

La primera condición se refiere a la necesaria situación de riesgo que implica el acto confiado. Al respecto no solo la teoría de juegos es útil cuando da cuenta de la disposición que los individuos poseen para tomar riesgos en sus decisiones pensando en la maximización de sus ganancias futuras. Ya Adam Smith

FIGURA 1. MAPA CONTEXTUAL DE LA CONFIANZA



Fuente: elaboración propia.

(2009), en su *Teoría de los sentimientos morales*, al considerar la simpatía como una predisposición natural del individuo respecto a sus congéneres, debía partir del supuesto de que ocuparse por el otro en la propia vida implica la incertidumbre de la reciprocidad.

La condición de experiencia puede ser considerada en una doble vía. Por un lado, se refiere a las situaciones que un individuo ha vivido y que le permiten evaluar si ciertas personas –o una sociedad en particular– son confiables. Por otro lado, la costumbre como “experiencia heredada” cobra importancia en la constitución social de la confianza. Un individuo no solo confía porque la experiencia vivencial le favorece para hacerlo, sino también porque hereda la experiencia de los múltiples escenarios en los que se desenvuelve: familia, amigos, vecinos, barrio, comunidad, ciudad, etc.

Con todo, ¿por qué es posible que un individuo pueda confiar en otro(s)? Porque existe una predisposición, por parte de los seres humanos, a confiar en los demás. Esta tercera condición que da lugar a la confianza es entendida por Uslaner (2008) como *confianza moral* y se refiere a la disposición que puede llegar a tener un agente determinado A, de depositar su confianza en un otro indeterminado sin mediar consideraciones de reciprocidad. En sentido estricto, la *confianza moral* es disposición y presunción de buena voluntad en quienes se deposita la confianza, restándole importancia a lo segundo y priorizando lo primero.

En suma, puede decirse que la existencia de la confianza está condicionada por ciertos factores estrechamente ligados con la naturaleza humana, y con el desenvolvimiento de la vida cotidiana de los individuos en escenarios sociales.

Confianza: reciprocidad, riesgo y estrategia

Al reflexionar sobre la confianza como situación posible, es necesario considerar los elementos que intervienen cuando un individuo toma la decisión de confiar. Como se aprecia en la figura 1, en esta situación aparecen dos posibles consideraciones, a saber: pago recíproco y explotación por vulnerabilidades.

Cuando A decide depositar su confianza en B considera dos posibles opciones de respuesta: reciprocidad desde B hacia A, o la explotación de alguna vulnerabilidad que A dejó expuesta. En otras palabras, cuando un individuo confía en otro, el otro puede retribuirle tanto favorable como desfavorablemente.

Surge entonces la pregunta: ¿cómo es posible que, ante estos escenarios, los individuos que confían aún lo hagan? Elías Khalil (2003) indica que los individuos que confían en los demás siguen existiendo y, además, deciden seguir confiando aún después de reconocer el riesgo porque la confianza, cuando no es atributo o preferencia, solo puede ser pensada en clave estratégica. En efecto, si se considera que la acción confiada producto de la decisión espera un pago que debe realizar el agente en el que se depositó la confianza, el cálculo o la estrategia es un asunto que no puede ser obviado a la hora de pensar en cualquier consideración al respecto. Vale decir que la relación sustentada en la confianza permite reducir los costos presentes en los escenarios inciertos propios de la vida cotidiana.

Un individuo confía en otro porque existe una predisposición a la confianza, o bien porque tiene el coraje de afrontar riesgos y, también, porque es posible que tenga en la mira

un deseo de pago o de reducción de costos. Ahora, este no es un asunto que deba mirarse en negativo. La cuestión de la confianza no radica en la mera disposición a confiar, sino en que el acto de hacerlo sea lo suficientemente atractivo y provechoso como para que los individuos escojan relaciones de confianza en vez de relaciones conflictivas o, simplemente, desconfiadas.

El reto general e institucional de las confianzas como conductas estratégicas

Uno de los principales problemas alrededor de la confianza estratégica radica en la concentración y aparente imposibilidad de difusión que la caracteriza. Esto sucede ya que al estar dirigida a interacciones con particulares, los radios en los que se desenvuelve tienden a ser tan pequeños que el impacto social y, por supuesto, vinculante tiende a ser nulo.

Autores como Uslaner (2008) y Fukuyama (1996) indican, como adenda a esta problemática, que estas situaciones de confianza particular —o densa, en los términos de Putnam (2002)—, en tanto se hallan concentradas en sectores sociales restringidos y pequeños, tienden a generar incentivos negativos que son tomados por otros círculos para dar lugar a interacciones conflictivas y problemáticas como las que se inscriben en algunos municipios mineros colombianos.

Sin embargo, al girar el anterior argumento y ponerlo en positivo el problema no radica en la existencia de grupos sociales con confianza densa o particular, que tienen una vinculación estratégica, sino en la dificultad que tienen los miembros de una sociedad pa-

ra considerar como estratégico confiar en un otro no determinado y, principalmente, en la institucionalidad.

La dificultad para dar un salto que permita una vinculación estratégica entre confianza e instituciones radica en un falso argumento que concibe las organizaciones estatales como un objeto inanimado al que solo es necesario depositarle confianza sin mediar un asunto de reciprocidad: como si en el fondo se tratara de una cuestión de confianza moral en la institucionalidad del Estado.

Tal argumento es falso porque parte del supuesto de que estas organizaciones no tienen obligación de reciprocidad respecto a la ciudadanía que ha depositado en ellas su confianza. Todo lo contrario: las entidades del Estado están en la obligación de responder a las necesidades del ciudadano en los diversos asuntos que a cada una compete.

De esta manera, el problema de la desconfianza en la institucionalidad, más que estar enmarcado en la sociedad civil, encuentra su explicación con mayor facilidad en el papel que juegan las organizaciones. Si la ciudadanía no considera como estratégico confiar en las organizaciones es porque una de las condiciones fundamentales para la existencia de confianza no tiene lugar o, mejor, está sujeta a un contenido que no da lugar a tomar la decisión confiada. El problema radica precisamente en el contenido que la *experiencia* tiene en los individuos.

Con todo lo dicho, al considerar como dirección deseable la consecución de confianza en las organizaciones estatales, el gran reto consiste en convertir en confianza estratégica lo que en principio no lo es: confianza general

e institucional. A lo mejor el problema respecto a las organizaciones no es que no funcionen como tienen que funcionar (aunque este es un asunto que, sin duda, afecta negativamente el escenario planteado), sino que la experiencia social como creencia compartida, heredada y transmitida no es un asunto que pueda ser cambiado de la noche a la mañana. Sin embargo, aunque el proceso para llevar a cabo un cambio sustancial en esta experiencia compartida sea difícil y posiblemente lento, es necesario en el marco de construcción de una sociedad más institucionalizada y, por tanto, menos vulnerable a las externalidades negativas de organizaciones informales e ilegales que funcionan efectiva y eficientemente.

Al hablar de confianza no se parte de cero. Mucho menos cuando el llamado de atención proviene con más ahínco desde la sociedad civil que desde el aparato estatal. En este sentido, el prejuicio debe ser a favor de la confianza.

ECONOMÍA POLÍTICA LOCAL DE LA MINERÍA AURÍFERA

En *Oro como fortuna* (Eslava, 2014) se plantea el mapeo de la economía política de la periferia colombiana, escenario de extrema complejidad pero también de muchas oportunidades de desarrollo, en particular de las zonas mineras de Colombia. En efecto, el libro se esfuerza por ofrecer una lectura alternativa a la dinámica minera, que se distancia del pesimismo de la idea de “maldición” de los recursos naturales, e intenta encontrar y detallar los canales morales (Bruni y Sugden, 2005) que permiten pensar en formas alternas de desarrollo desde un enfoque local.

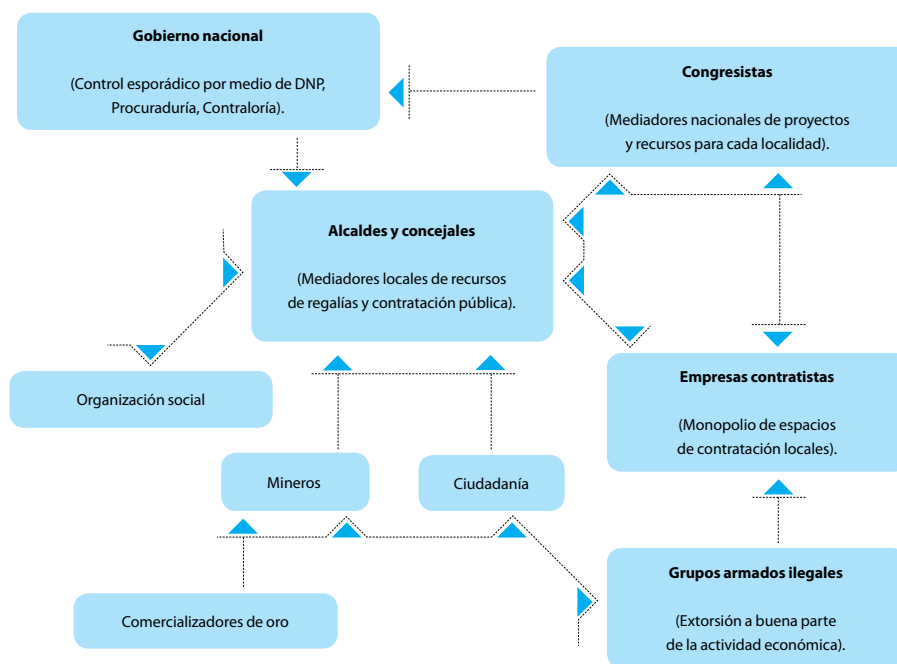
En este sentido es relevante abordar la figura de actores en contienda respecto a la arena de acción de la minería aurífera en el territorio. Allí se establece, a través de un arduo trabajo de campo (entrevistas, encuestas y economía experimental), un mapa de los actores locales y extra-locales de las zonas mineras y sus relaciones.

La figura 2 muestra el mapa de relaciones entre los actores protagónicos de la economía política de la minería aurífera en la periferia colombiana¹. En primer lugar cabe resaltar el

papel que en esta arena de acción juegan las autoridades locales. En efecto, los alcaldes y concejales son el eje articulador en el mapa de actores de la economía política de las zonas mineras. Sus facultades de autoridad local, su posición como puente entre las demandas de los actores sociales y la satisfacción que puede darse con los recursos del orden nacional, los configuran como los mediadores de muchas de las relaciones establecidas en el escenario local.

Así pues, existe una importancia transversal de las instituciones políticas locales (a

FIGURA 2. ACTORES EN LA CONTIENDA DE LA ECONOMÍA POLÍTICA LOCAL



Fuente: Eslava (2014).

¹ Este mapa de economía política se construyó para las regiones mineras del bajo Cauca y Nordeste antioqueño, el suroriente del departamento de Córdoba y el sur del departamento de Bolívar.

saber, Alcaldía y Concejo) en los municipios de la periferia minera colombiana. En efecto, tanto alcalde como concejales –sobre todo el primero– se configuran como “mediadores locales” de los recursos a su disposición, y de los que pueden conseguir en el orden nacional. Esta prerrogativa es utilizada por los agentes políticos para garantizar su prevalencia en el sistema del municipio, e incluso impulsar una carrera a nivel departamental o nacional. En este sentido resulta fundamental la participación de los congresistas, cuya labor de “mediadores nacionales” les permite construir lealtades locales a partir de su capacidad para conseguir proyectos en el orden nacional. Los alcaldes y concejales cumplen las “cuotas” de los congresistas en términos de caudal electoral, lealtad política y escogencia de contratistas, y con los recursos que los congresistas llevan a sus localidades construyen sus propias mercancías políticas (Misse, 2010)².

De parte del Gobierno nacional, el control de estos fenómenos es esporádico y puede verse incluso en riesgo de caer en las mismas dinámicas locales perversas cuando realiza sus visitas a los líderes políticos de la región. Por otro lado, los contratistas que trabajan en la localidad también juegan a ganar apoyos políticos a nivel nacional y departamental (congresistas y gobernadores) que les garanticen su participación en los proyectos. La lógica que acompaña sus actividades se puede explicar

en la pretensión de establecer monopolios –a nivel local– de la contratación a través de la influencia política.

En el nivel local también se presenta una relación similar entre alcalde, concejales y contratistas, pero por proyectos menores. De igual forma, muchas de las empresas contratistas simplemente hacen parte del patrimonio personal o familiar del líder político detrás del ajuste del contrato.

En este escenario, tanto bandas criminales como organizaciones guerrilleras parecen dedicarse a cobrar extorsión a casi todas las actividades económicas de la región, con especial énfasis en las explotaciones mineras medianas y pequeñas, en las empresas de servicios y venta de la cadena aurífera y en las empresas contratistas que ganan licitaciones públicas. Su participación directa en las explotaciones mineras parece ser, de acuerdo con los testimonios recogidos, una excepción antes que una regla de su accionar.

Los mineros (pequeños y medianos, generalmente informales) cuentan con grupos poco organizados con los que, llegado el caso, ejercen presión e incluso recurren a las vías de hecho cuando la persecución de las autoridades nacionales o locales se hace muy intensa. Asumen los “costos operativos” de la extorsión ilegal y el soborno a ciertas autoridades. Sin embargo, en algunos municipios hacen parte del entramado político. Pueden llegar a apoyar

² Michel Misse entiende a las “mercancías políticas” como la variedad de canjes y negociaciones ilícitas asociadas a representaciones sociales como la corrupción, el clientelismo, la extorsión, el tráfico de influencias, entre otras. Se pueden entender como los servicios que grupos criminales y agentes políticos ofrecen en el mercado ilegal en relaciones de intercambio libres o forzadas; implican la transformación de un recurso político en un recurso con valor económico (Eslava, 2014, p. 230).

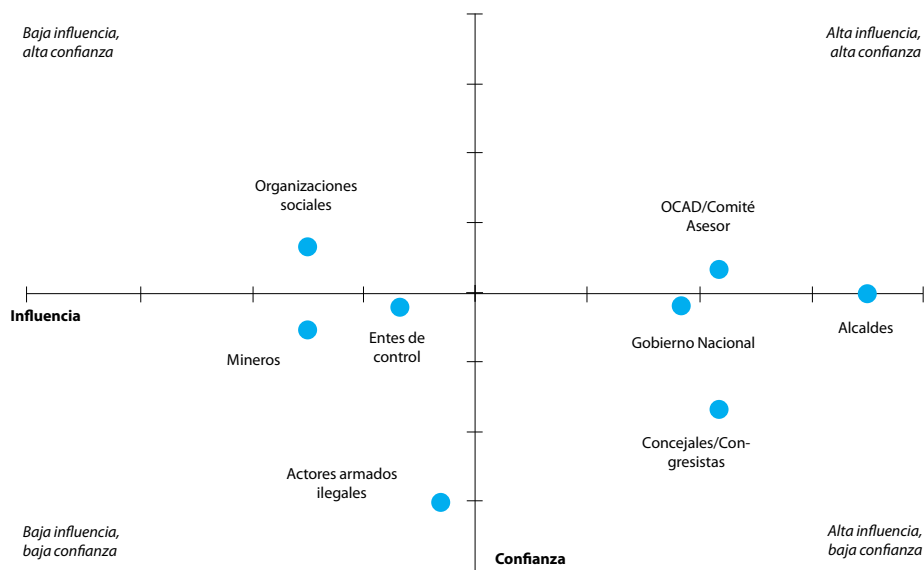
las pretensiones políticas de concejales y les exigen a cambio protección frente a la policía y el alcalde. De igual forma, la organización minera puede llegar a reunir a mineros informales que quieren formalizarse y ejercen labores de control social sobre el alcalde y el concejo.

La ciudadanía en general y la organización social se encuentran en una compleja posición en este ámbito de acción. Los actores políticos locales y nacionales buscan su apoyo electoral utilizando los recursos a su disposición, estableciendo redes de clientelismo más o menos estables. Los grupos armados ilegales los extorsionan en sus actividades económicas, y su posición respecto a la economía minera es por lo general ignorada por los tomadores

de decisión. Sin embargo, se han presentado algunas expresiones y relacionamientos positivos entre comunidad y autoridades locales. En efecto, algunas organizaciones sociales –y de mineros– han establecido redes para defender sus derechos, promover internamente sus deberes y exigir cuentas y responsabilidad a los gobernantes locales.

La figura 3 muestra el cruce entre dos variables explicativas de la distribución del poder entre los principales actores locales y nacionales de la economía minera: la influencia y la confianza. Esta información se levantó durante las entrevistas a profundidad con expertos y actores locales. De esta forma,

FIGURA 3. MAPA DE ACTORES DE LA PERIFERIA MINERA



Fuente: Eslava (2014).

... se asume que quienes ostentan mayor nivel de influencia y mayor nivel de confianza son los protagonistas de la toma de decisiones y tienen en sus manos la posibilidad de mantener el estado de cosas pero también son los principales responsables de generar dinámicas cambiantes en la generación y distribución del poder económico y político en el territorio (Eslava, 2014, pp. 50-51).

Los actores con mayor influencia en este contexto son los alcaldes, los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), los concejales y congresistas y el Gobierno nacional; este es un diagnóstico que valida en algún grado la información presentada en la Figura 2 y que da cuenta de la centralización de recursos y poder de decisión de asignación en el orden nacional, así como el papel de ejecución y negociación que juegan las autoridades locales. En la mitad izquierda del esquema están los actores con menor influencia, a saber: los grupos armados ilegales, las organizaciones sociales, los entes de control nacional y los mineros.

Respecto a la confianza, los actores en la mitad superior del esquema gozan de altos niveles de esta en la periferia minera: los OCAD, las organizaciones sociales y los alcaldes. Por otro lado, en la mitad inferior del esquema se encuentran los actores con bajos niveles de confianza, entre ellos, los grupos armados ilegales, los concejales y congresistas, los mineros y, en menor medida, los entes de control y el Gobierno nacional.

Por supuesto, este escenario presenta el reto de actores que, aunque tienen alta influencia en los procesos de toma de decisión locales, son percibidos con bajos niveles de confianza (cuadrante inferior derecho). De igual forma, señala la situación de actores con altos niveles

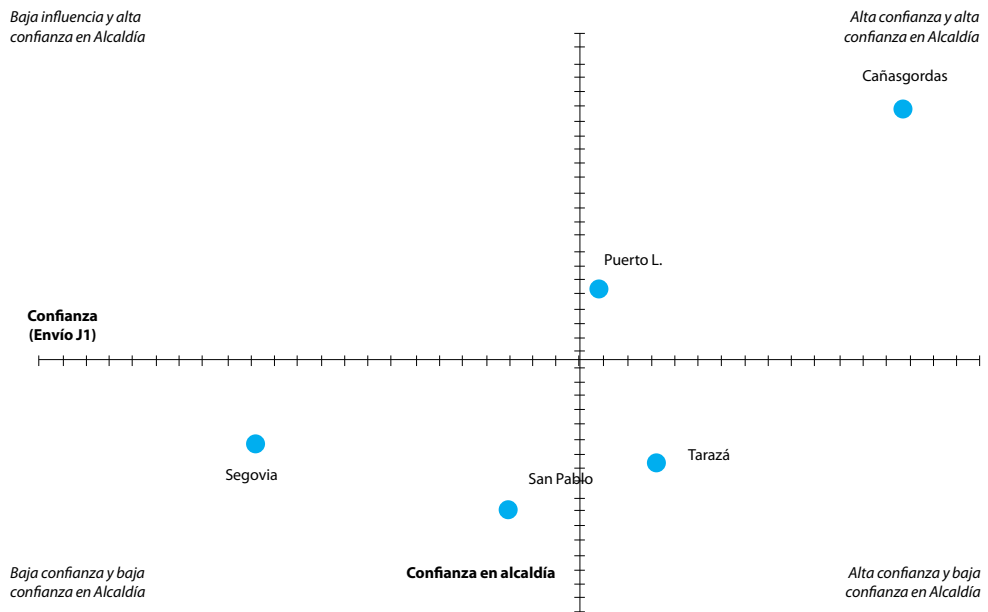
de confianza (organizaciones sociales) pero baja influencia en las decisiones de la localidad.

En otro sentido, la relación que se intuye entre la confianza general y la confianza en la Alcaldía (figura 4) sugiere la importancia que el gobierno local tiene sobre las dinámicas de los municipios mineros. En efecto, el papel de los alcaldes como fuerzas políticas e incluso económicas en los municipios mineros colombianos responde a una lógica inaugurada con la reforma de 1986 que introdujo su elección popular. Los alcaldes son protagonistas de algunas de las decisiones más relevantes de estos municipios, cuentan con recursos económicos y políticos para que su influencia esté garantizada durante su mandato, e incluso después, en las dinámicas locales (Giraldo, 2013).

Finalmente, se encuentran los comercializadores de oro. Su papel en la economía política local es, en esencia, el de la intermediación económica entre los mineros pequeños y medianos, y el mercado aurífero nacional e internacional. Por supuesto, su intervención oscila entre la participación en el desvío de recursos de regalía, la utilización de sus empresas para el contrabando de oro y el lavado de activos (Eslava, 2014); así como la comercialización a joyeros e industria nacional y la exportación de los recursos extraídos.

Esta mirada panorámica a la dinámica local da cuenta de la complejidad que rodea la explotación y comercialización aurífera. Se trata de un entramado de relaciones entre actores locales y extralocales, públicos y privados, legales e ilegales. Pero vale insistir, la mirada analítica o mediática que solo encuentra déficits estatales, sociales y mercantiles no es suficiente para comprender los procesos de

FIGURA 4. CONFIANZA GENERAL Y CONFIANZA EN EL ALCALDE



Fuente: Eslava (2014).

decisión colectiva. La apuesta deliberada que aquí se plantea es identificar en la confianza, en su visibilidad y promoción, un insumo determinante para el diseño de políticas públicas locales que sean incluyentes tanto en sus procedimientos como en sus resultados e impactos.

A continuación se busca profundizar en una problemática gremial en apariencia, pero cuyo análisis trae a colación el telón de fondo de reglas formales e informales que configuran dilemas colectivos al tiempo que ofrecen claves de respuesta para su resolución. En breve se abordará el problema que enfrentan los joyeros desde el año 2013 para encontrar

oro en el Banco de la República, y se busca ofrecer soluciones para combatir la inacción colectiva fundada en el miedo y la desconfianza generalizada.

EL PROBLEMA DE LA JOYERÍA SIN ORO³

Para el análisis de la confianza aplicada a un problema específico se toma como caso de estudio el presentado en el año 2013 con respecto a las dificultades de abastecimiento de oro para la gran joyería colombiana, ya que luego de que el Banco de la República agotó su inventario para las ventas del metal, esta no ha

³ Este apartado corresponde a una versión simplificada de las ideas expresadas en Giraldo *et al.* (2013).

logrado encontrar un proveedor ideal que le garantice calidad, precio, origen “sin sangre” y pago de regalías.

Algunos de los actores directamente involucrados en el problema de abastecimiento de oro son: la gran joyería colombiana, las comercializadoras internacionales, los pequeños joyeros y la gran empresa minera. Cada uno de ellos presenta una visión diferente del problema pero el común denominador es el ambiente de desconfianza que reina entre proveedores y compradores.

TABLA. POSTURAS DE LOS ACTORES EN CONTIENDA

<p><i>Gran joyería</i> Para los grandes joyeros es un desafío encontrar oro en comercializadoras, ya que según ellos se topan con dos escenarios: i) un precio mayor al internacional y una cantidad mínima de compra que es mayor a la que necesitan mensualmente, y (ii) dudosa procedencia del metal, bien sea robado o “con sangre”.</p>	<p><i>Pequeños joyeros</i> Se encuentran ante cuatro escenarios: i) dificultades para adelantar el proceso de legalización, ii) proveedores informales de oro que no es puro, iii) abastecimiento directamente de los mineros informales, iv) acudir a comercializadoras pero a un precio más alto.</p>
<p><i>Comercializadoras internacionales (ci)</i> Para las CI es incomprendible pensar que hay quienes afirmen que hay problemas de abastecimiento de oro ya que ellas ofrecen una excelente calidad, precio y pueden garantizar un origen “sin sangre”.</p>	<p><i>Gran empresa minera</i> Finalmente, para la gran empresa minera la mejor solución para el problema de abastecimiento de oro sería que los joyeros le compren directamente a las CI ya que pueden garantizar el origen y la calidad del material y, a diferencia de las empresas mineras, pueden entregar el material refinado y vender en pequeñas cantidades.</p>

Fuente: elaboración propia basada en Giraldo *et al.* (2013).

Los argumentos en contienda recrean una situación que en principio solo encuentra solución en salidas de mercado (incentivos económicos para facilitar el encuentro entre oferta y demanda) o en salidas de Estado (intervención estatal para ofrecer el oro y reducir o eliminar trámites legales). Es relevante recordar que una parte importante del mercado del oro nacional se encuentra determinada por reglas informales, algunas establecidas en viejas prácticas comunes en las regiones (Laurent, Ochoa y Urbano, 2004). En efecto, la explotación aurífera en el país ha sido históricamente paralela a la estatalidad, con contadas excepciones. Algunas dificultades que ha encontrado el Gobierno nacional en sus iniciativas para regular ese mercado podrían sugerir que, así como las reglas informales (muchas de ellas de carácter ilegal, incluso violento) han determinado por años las conductas de los actores en el escenario del oro, la promoción de compromisos informales de los actores (esto es, no necesariamente determinados por algún tipo de legislación, algo así como actos legítimos pero no legalizados) podrían tener mejores resultados para la solución del problema del abastecimiento.

Así pues, la misma informalidad que parece estancar los cambios positivos en el sector minero y la comercialización aurífera del país podría esconder algunas pistas sobre la manera de abordar sus enormes desafíos. Aunque cuesta arriba, un camino que puede brindar alternativas de solución consiste en pensar y hacer posible un cluster minero en donde productores, comercializadores y joyeros construyan confianza y, con el acompañamiento de actores estatales, logren tejer redes de cooperación de tal manera que se facilite la

actividad económica al tiempo que se gana en legalidad (Giraldo *et al.*, 2013).

En este sentido, la propuesta analítica centrada en la confianza enfatiza en el papel que puede jugar un arreglo colectivo que permita, por ejemplo, la creación de una cooperativa minera para afiliar sus miembros a la seguridad social, comprarle el oro a sus afiliados, venderlo a comercializadoras o directamente a los pequeños y grandes joyeros. Todo ello también requiere el concurso de actores extra-locales a fin de acompañar la consolidación del arreglo cooperativo en términos de logros en capital social, legitimidad y beneficios económicos para los actores involucrados.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

En palabras de un notable pensador colombiano de la economía política: “sería ideal poder microfundamentar las grandes macrohipótesis” (González, 2003, p. 21). Los microfundamentos hacen alusión a las personas y las macrohipótesis se refieren al orden social, esto es, las decisiones de las personas están vinculadas a los arreglos históricos y culturales de tal manera que la economía política es un hecho social que da cuenta del arraigo que las personas llevan al juego del intercambio de equivalentes.

En general, ¿nuestras decisiones son el resultado de cálculos estrictamente individuales y desconocen sus implicaciones en los demás? La respuesta es un rotundo no. La vida cotidiana está colmada de consideraciones allende las cuentas egoístas; entran en acción convicciones, sentimientos, creencias y argumentos que nos conducen por los complejos caminos de las cuestiones éticas, incluyentes y justas.

En consecuencia, lo racional y lo razonable se conjugan para poner en evidencia las limitaciones de la lógica del mercado. Ante el agotamiento de la lógica mercantil se abre la puerta a la discusión en la arena política en la que los atributos de comunidad y las instituciones formales e informales juegan un papel preponderante.

La pregunta por la estrategia en el marco de las confianzas institucional y generalizada no se remite única y exclusivamente al plano del cálculo racional de maximización de ganancias privadas. Lograr detonar acciones concretas que permitan que los miembros de una comunidad confíen en los desconocidos y, en particular, tengan confianza en el gran aparato institucional implica, en primer lugar, que las personas reconozcan como útil y estratégico acudir al prejuicio de la confianza. No obstante, este es un salto que solo visto de este modo quedaría corto. Así, en segundo lugar, detonar una mirada estratégica hacia confiar en los otros y en las instituciones obedece a una tarea de transformar la estrategia en creencia y, por tanto, la confianza interesada en confianza moral. Un acontecimiento de este carácter no solo permitiría tener a la confianza como primera herramienta relacional, sino que haría posible dejar a un lado herramientas hostiles a la vida en comunidad.

Lo anterior es factible pensarlo a través de una mirada que permita reconocer en el contexto de quienes hacen parte de ese escenario social que comparten las comunidades mineras tres principios que posibilitarían, según Bruni y Zamagni (2007), reivindicar la posibilidad de un mercado plural, a saber: 1) el intercambio de equivalentes cuyo fin es

la eficiencia, 2) el principio de redistribución de la riqueza que apunta a la equidad, y 3) el don como ejercicio de reciprocidad que tiene como objeto la confianza. Un mercado plural en el que predominan prácticas de sociabilidad y relacionalidad, y en el que es posible superar la estigmatización del “oro con sangre” para que predomine la idea del “oro con sudor”.

Impulsar un oro sin sangre desde la confianza no solo tiene sentido a nivel estratégico sino, sobre todo, a nivel moral. Al hacerlo no se está partiendo de un punto cero en el que los miembros de las comunidades afectadas por las condiciones mineras, y los actores participantes de la economía aurífera se comportan cual depredadores unos respecto de otros. Antes bien, se parte de un escenario social en el que la confianza ya tiene lugar desde lo particular y estratégico y, por tanto, en donde el reto consiste en la reproducción y relocalización de la misma.

En clave de políticas públicas con acento autóctono (Eslava, 2011) la comprensión de la confianza tiene dos campos relevantes de aplicación: el diseño de incentivos (Bowles y Polanía-Reyes, 2012) y la construcción de referencial (Muller, 2006). Por un lado, los incentivos permiten encaminar la confianza estratégica existente desde sus niveles densos —con personas cercanas— hacia niveles diluidos —con personas desconocidas—; el referencial, por su parte, permite identificar la confianza como canal moral (resistente a los embates adversos del contexto) y como soporte empírico para construir miradas alternativas a los problemas sociales. Así, es posible conciliar la dimensión individual de las preferencias movidas por asuntos crematísticos y la dimensión

colectiva de las preferencias prosociales movilizadas por asuntos comunes.

Con respecto al capital social cabe señalar lo siguiente: en una comunidad pobre, el encuentro alrededor de celebraciones sociales, deportivas o religiosas constituye la base para detonar procesos de acumulación de capital social. En un ambiente de riqueza, la cena en un restaurante, la reunión gremial y los tiempos de ocio compartido en un club representan oportunidades para cerrar negocios o para incidir en decisiones públicas. La contribución del estudio del capital social reside en la imperiosa necesidad de valorar aspectos cotidianos que pasan por alto habitantes de una comunidad, empresarios, organizaciones sociales, servidores públicos, académicos y políticos. Al desconocer el valor de los recursos y beneficios que reporta la actitud confiada y la disposición a la acción colectiva, se incurre en un desperdicio de activos comunitarios de enormes dimensiones.

La mayor parte de la literatura social en torno a la confianza la asume como un comportamiento estratégico, subsidiario de otros propósitos. Así, la discusión alrededor de la confianza se colma de atributos que desnudan la conducta individualista que subyace al aparente interés por el otro; riesgo, información, experiencia, expectativas y demás argumentos racionales irrumpen en la escena de la conducta cotidiana de personas que viven en comunidad ocasionando el choque clásico entre racionalidad individual y razonabilidad colectiva; la primera maximiza y, por tanto, instrumentaliza la confianza, mientras que la segunda involucra la dimensión del otro en las decisiones y encuentra en la confianza una

moneda para transar en el intercambio social de vivencias.

La confianza estratégica es calculadora, condicional y limitada. Pero la perspectiva contraria descubre la confianza moral basada en motivaciones auténticas y cotidianas. La primera juega con razonamientos, la segunda se ampara en creencias. Aunque ambas están encaminadas a la resolución de dilemas colectivos y reducción de costos de transacción, la estrategia termina reducida a círculos pequeños basados en información creíble y promueve la inacción colectiva (Olson, 1971), pero la creencia permite concebir el cambio social a partir de lo que Elster (2013) le exige a una buena ciencia social: respeto por los hechos, la lógica y el sentido común.

La confianza estratégica no puede responder por qué la gente logra involucrarse en sus comunidades. La conexión de la confianza moral es mucho más fuerte. La confianza estratégica solo logra conducir a la cooperación entre personas que se conocen, por tanto, solo puede resolver problemas de confianza entre grupos pequeños de personas. Necesitamos la confianza moral para lograr compromiso cívico (Uslaner, 2008, p. 102).

Existe una tercera perspectiva de la confianza y es aquella depositada en las organizaciones públicas y privadas. Aunque se puede interpretar como una forma de confianza estratégica en la medida que se retroalimenta a partir de la experiencia de las personas frente al desempeño de las organizaciones, la figura de la mediación para la construcción de referenciales de política pública puede encontrar que altos niveles de confianza en algunas or-

ganizaciones (tales como Iglesia, universidades y organizaciones sociales) se convierten en el detonante para desatar dinámicas de creación, uso y acumulación de capital social

En las zonas mineras de Colombia, en medio de la adversidad provocada por la ausencia estatal y la indiferencia nacional, existen atributos de comunidad y preferencias prosociales que les han permitido a sus pobladores superar sus problemas cotidianos de acción colectiva. Flaco favor se le hace a estos territorios con el lamento redundante e ineficaz que abunda en los análisis actuales de la minería colombiana. El reto intelectual y práctico consiste en acercarse más y mejor a las realidades mineras, se trata de abandonar paradigmas foráneos de investigación y administración pública para darle espacio al trabajo de campo volcado a la identificación de la riqueza social que la academia y el análisis político aún mantienen inexplorada en lo profundo de los socavones.

REFERENCIAS

- Bowles, S. y Polanía-Reyes, S. (2012). Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements? *Journal of Economic Literature*, 50 (2), 368-425.
- Bruni, L. y Sugden, R. (2005). Los canales morales: la confianza y el capital social en la obra de Hume, Smith y Genovesi. *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, (62), 51-70.
- Bruni, L. y Zamagni, S. (2007). *Economía civil. Eficiencia, equidad, felicidad pública*. Buenos Aires: Prometeo-Bononiae.
- Elster, J. (2013). La crisis de las ciencias sociales. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, 14 (1), 1-20.

- Eslava, A. (ed.). (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Universidad EAFIT-Colciencias.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Esser, H. (2008). The two meanings of social capital. En Castiglione, D., van Deth, J. y Wolleb, G. (eds.). *The Handbook of Social Capital* (pp. 22-48). New York: Oxford University.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: Social virtues and Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Gambetta, D. (1988). *Trust: Making and breaking cooperative relations*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Garay, L. J. (2013a). *Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. J. (2013b). *Minería en Colombia. Institucionalidad y territorio: paradojas y conflictos*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el bajo Cauca. En Giraldo, J. (ed.). *Economía criminal y poder político* (pp. 33-68). Medellín: EAFIT.
- Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N. y Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT-SURA-Gobernación de Antioquia.
- Giraldo, J., Eslava, A., Correa, L., Silva, S., Valencia, I. y Vélez, S. (2013). *Mercado y gobierno del oro en Colombia. Informe final de investigación*. Medellín: CAP-EAFIT.
- González, J. I. (comp.). (2003). *Economía y ética*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Khalil, E. (2003). *Trust*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Laurent, M., Ochoa, A. y Urbano, D. (2004). Aproximaciones teóricas al contrabando: el caso del oro antioqueño durante la primera mitad del siglo XIX. *Revista de Estudios Sociales* (17), 69-78.
- Lechner, N. (2007). *Obras escogidas* (vol. I). Santiago: LOM Ediciones.
- Misse, M. (2010). La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y en Brasil: algunas reflexiones. *Co-herencia*, 7 (13), 19-40.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard UP.
- Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2008). The Meaning of Social Capital and its Link to Collective Action. En Svendsen, G. T. y Svendsen, G. L. (eds.). *Handbook on Social Capital* (pp. 17-35). Northampton: Edward Elgar.
- Ostrom, E. y Walker, J. (2009). Trust and Reciprocity as Foundations for Cooperation. En Cook, K., Levi, M. y Hardin, R. (eds.). *In Whom Can We Trust? How Groups, Networks, and Institutions Make Trust Possible* (pp. 91-124). New York: Russell Sage Foundation.
- Putnam, R. (2002). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Smith, A. (2009 [1759]). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza.
- Stolle, D. (1998). Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations. *Political Psychology*, 19 (3), 497-525.
- Suárez, A. (2013). *La minería colonial del siglo XXI*. Bogotá: Aurora.
- Uslaner, E. (2008). Trust as a Moral Value. En Castiglione, D., van Deth, J. y Wolleb, G. (eds.). *The Handbook of Social Capital* (pp. 101-121). New York: Oxford University.