

MINERÍA AURÍFERA INFORMAL E IMPOSICIÓN DE ARREGLOS INSTITUCIONALES INCUMPLIDORES: ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL CASO DE BURITICÁ, ANTIOQUIA, EN 2009-2014

SANTIAGO SILVA JARAMILLO*

Resumen

Este artículo presenta un estudio de caso de los cambios en los arreglos institucionales y el incumplimiento de normas en el municipio de Buriticá, luego del aumento de la producción minera en 2009 y la intervención de control del Gobierno en 2013. El texto pretende, de igual manera, proveer recomendaciones en clave de insumos para

el diseño de intervenciones públicas en contextos similares, bajo el entendido de que en contextos sociales regidos por delicados equilibrios —como las zonas mineras—, la acción del Estado por medio de sus políticas puede agravar un problema público si no entiende completamente los arreglos institucionales que funcionan en ese territorio.

Palabras clave: minería, incumplimiento, análisis institucional, política pública.

* Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Docente del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT; subsecretario de Ciudadanía Cultural de Medellín (Colombia). ssilvaja@eafit.edu.co

Recibido: 14/05/2016/ Modificado: 15/09/2016/ Aceptado: 20/11/2016.

Para citar este artículo

Silva Jaramillo, S. (2017). Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia, en 2009-2014. *OPERA*, 20, pp. 157-178.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n20.08>

INFORMAL GOLD MINING AND THE IMPOSITION OF NON-CONFORMANT INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS: THE CASE OF BURITICÁ, ANTIOQUIA, 2009-2014

Abstract

This article presents a case study of changes in institutional arrangements and compliance violations in the municipality of Buritica after the increase in mining production in 2009 and the intervention of government control in 2013. The text aims at providing recommendations on key inputs for the design of public interventions in similar contexts, with the understanding that in social contexts ruled by delicate balances –such as mining areas– state action through their policies can aggravate a public problem if there is not a fully understanding of the institutional arrangements that work in that territory.

Key words: Mining, compliance, institutional analysis, public policy.

INTRODUCCIÓN

En enero de 2014 terminaba en el municipio de Buritica, enclavado en un montañoso valle del occidente del departamento de Antioquia, la primera fase de una compleja intervención por parte de la Gobernación de Antioquia, la Agencia Nacional Minera y las

autoridades locales para desalojar de una zona de riesgo a más de mil familias de mineros informales que explotaban yacimientos de oro en la vereda Los Asientos. La intervención era la materialización de una crisis que se había estado configurando por meses, luego de la llegada de cientos de mineros –junto a sus familias y otras poblaciones¹– al municipio, y el establecimiento de docenas de explotaciones informales de oro a las afueras del casco urbano de Buritica.

El incremento de la explotación minera informal en el municipio ha implicado el ascenso de conflictos entre diferentes actores locales y extralocales, particularmente entre la administración pública y la empresa canadiense Continental Gold, los mineros informales de Buritica y de otros municipios, y algunos sectores comunitarios beneficiados por las explotaciones informales (*El Mundo*, s. f.).

Ahora bien, las dinámicas de explotación minera suelen tener una gran influencia en las relaciones sociales y políticas de las zonas de extracción (Giraldo y Muñoz, 2012; Giraldo, 2013; Eslava, 2014). La actividad minera, especialmente la informal, puede imponer o reforzar normas informales de comportamiento y relacionamiento en los principales actores de una región, generando incentivos para fenómenos a veces perversos –otros virtuosos– en el entorno comunitario.

Así pues, entender mejor las dinámicas que la minería impone en los territorios

¹ Desde el 2009 han llegado a las veredas donde se explotan de manera informal yacimientos de oro unas tres mil personas. De acuerdo con datos provistos por el director de la Umata municipal, en el casco urbano del municipio, previa migración de mineros, residían unas 1.700 personas (*El Tiempo*, 2013).

(particularmente las normas informales que acompañan un incremento en la actividad extractiva) resulta fundamental para diseñar intervenciones públicas más pertinentes que logren contener algunos de los efectos negativos de la minería aurífera en la periferia colombiana, mientras potencian o “aprovechan” los positivos (Eslava, Preciado, Silva y Tobón, 2014).

Dado este escenario, ¿cuál ha sido la relación entre el aumento de la actividad minera informal, el arribo de población asociada a esta actividad desde el año 2009 y la intervención de las autoridades en 2013 y 2014 con la imposición o el cambio en las normas informales en el municipio de Buriticá? En primer lugar, se puede decir que el incremento de la minería informal, particularmente en términos de la llegada de nuevos actores² (mineros informales de fuera de Buriticá) tuvo un efecto sobre la imposición de normas informales que incentivaron algunos fenómenos de incumplimiento en los habitantes del municipio.

De igual forma, la intervención de las autoridades y los gobiernos nacional y departamental en 2013 y 2014 logró contener algunas de las dinámicas negativas que se estaban dando en el municipio, pero continúa relacionándose con los mineros en términos del arreglo institucional introducido por los informales.

En síntesis, este artículo busca revisar la imposición de nuevas normas informales en contextos de minería aurífera, estudiando el

caso del municipio de Buriticá, Antioquia, luego del incremento de la actividad minera en 2009 y los efectos que sobre estas dinámicas tuvo la intervención de Gobierno en 2013 y 2014. El texto pretende, de igual manera, proveer recomendaciones en clave de insumos para el diseño de intervenciones públicas en contextos similares, bajo el entendido de que en contextos sociales regidos por delicados equilibrios—como las zonas mineras—la acción del Estado por medio de sus políticas puede agravar un problema público si no entiende completamente los arreglos institucionales que funcionan en ese territorio.

MARCO TEÓRICO

Este artículo usa el enfoque institucional para analizar los fenómenos de corrupción e incumplimiento en zonas mineras como reglas de juego que delimitan el comportamiento de los actores locales. Esta sección establece las categorías teóricas que determinan la ruta de análisis para el estudio del caso del municipio antioqueño de Buriticá y los cambios sufridos por el arribo de grandes cantidades de mineros informales y su posterior desalojo.

Análisis institucional

La principal preocupación del institucionalismo es entender la relación entre las reglas de juego de un escenario social, el juego, los ju-

² Se podrían entender como “emprendedores del incumplimiento” al llevar invocaciones en términos del irrespeto de normas legales y sociales que se configuraron como reglas informales “novedosas” en el municipio.

gadores y sus estrategias. Es decir, determinar cómo las normas sociales pueden influenciar una arena de acción, incentivando o desincentivando comportamientos particulares en los actores sociales. Así, “las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores” (Roth, 2014, p. 95). De hecho, el estudio de las instituciones “no solo indaga por el marco general de las interacciones que tiene lugar en el edificio social; también se ocupa de la incidencia de las mismas en el nivel micro de la vida ciudadana” (Eslava, 2011, p. 45). Las instituciones son, en efecto, “prescripciones utilizadas por las personas para organizarse” (Eslava, 2014, p. 127).

Este artículo se sustentará en un análisis institucional de un contexto social complejo, con énfasis en la imposición y adopción de normas informales luego de un cambio institucional. Por este lado, se fundamenta en los trabajos de Ostrom (2009), especialmente en la utilización del enfoque de análisis y desarrollo institucional (Institutional Analysis and Development Framework - IAD).

El IAD busca determinar los arreglos institucionales que funcionan en un contexto particular y delimitan las alternativas de opción, e incluso las decisiones efectivas de los actores involucrados. Centra su atención en la “arena de acción”, donde los actores individuales y colectivos interactúan en una situación de acción específica. La arena de

acción se estructura –delimitando opciones, estrategias, recursos, decisiones, entre otros asuntos– por las variables exógenas, es decir, el contexto, los atributos de comunidad y las reglas en uso³ (Ostrom y Polski, 1999).

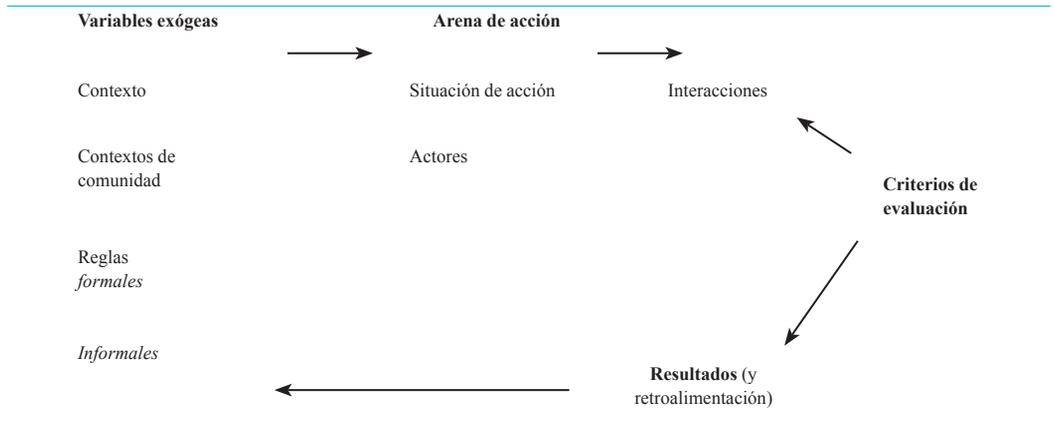
Ahora bien, los resultados de las interacciones pueden transformar a los actores que participan de la arena de acción y a la misma situación de acción, e incluso, dependiendo del tiempo e intensidad de los resultados, pueden influenciar las variables exógenas cambiando el contexto, introduciendo nuevas reglas de juego o influenciando los atributos de comunidad (Eslava, 2014, p. 131).

El IAD supone entonces “una herramienta para analistas de política que estén evaluando la efectividad, iniciando reformas o diseñando nuevas intervenciones” (Ostrom y Polski, 1999, p. 2). Un acercamiento visual al IAD se puede ver en la figura 1.

Ostrom y Polski (1999) recomiendan que al utilizar el IAD como marco de análisis el analista de política puede guiarse por siete pasos, a saber: 1) la definición de los objetivos de política y la aproximación analítica; 2) el análisis de las condiciones físicas o materiales (el contexto); 3) el análisis de los atributos de comunidad; 4) el análisis de las reglas en uso de la arena de acción; 5) integrar el análisis respecto a los actores y la situación de acción; 6) el análisis de los patrones de interacción y las estrategias de los actores; y 7) el análisis de los resultados de las interacciones (Eslava, 2014).

³ Se pueden entender como las características físicas y materiales del contexto, las particularidades culturales propias de la comunidad involucrada y las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones, respectivamente (Roth, 2014, p. 101).

FIGURA 1. IAD DE ELINOR OSTROM



Fuente: elaboración propia con base en Ostrom y Polski (1999).

De acuerdo con Ostrom, una de las principales ventajas del marco de análisis que provee el IAD es su utilización en la comprensión empírica de una gran cantidad de escenarios sociales, concentrándose en la identificación de elementos claves para entender las situaciones a las que se enfrentan los actores y su relación con las reglas, los atributos de comunidad y el contexto que los rodea (Eslava, 2014). Así, el IAD supone una herramienta de análisis dinámica y con amplia capacidad analítica. Su relevancia para este artículo se encuentra en la posibilidad de involucrar los atributos de comunidad y las reglas informales en el análisis, y de rastrear el efecto que la imposición de nuevos arreglos institucionales puede tener sobre las estrategias, decisiones y acciones de los actores.

Ahora bien, se podría diferenciar a las instituciones respecto a dos calificativos, si son externas o internas (Casas, Eslava, Giraldo y Méndez, 2013, p. 96). Las externas son aquellas que regulan las conductas y rutinas compartidas por los individuos en el marco de una organización particular, y las internas las que se constituyen como “modelos mentales” o soluciones compartidas a problemas recurrentes (Mantzavinos, North y Shariq, 2004).

De igual forma, se pueden distinguir dos tipos de instituciones, las formales y las informales. Las primeras se refieren al ordenamiento constitucional y legal de una sociedad, son producto de la decisión colectiva y se imponen de manera externa a las comunidades. Su obediencia o cumplimiento⁴ suele presumirse como positiva en tanto ayudan a la paz

⁴ Respecto al cumplimiento de las normas formales, se puede decir que entran en función tres mecanismos: 1) admiración o temor a la ley, 2) autogratificación moral o temor a la culpa, y 3) reconocimiento o rechazo social (Casas *et al.*, 2013, p. 97).

y la convivencia, reducen la incertidumbre, facilitan la cooperación y reducen costos de transacción de las relaciones sociales (Casas *et al.*, 2013).

Las instituciones informales, por su parte, son espontáneas, surgen de la innovación o imitación, pero tienen el poder de exigir disciplina o estabilizar las expectativas de un individuo en un contexto social determinado. Se pueden dividir en tres tipos: las convenciones, las normas morales y las normas sociales (Mantzavinos *et al.*, 2004).

TABLA 1. CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Instituciones	Tipos	Agencia de refuerzo
Informales	Convenciones	Autorreforzadas
	Reglas morales	Partes involucradas
	Normas sociales	Tercera parte
Formales	Leyes	Estado

Fuente: elaboración propia con base en Casas, Eslava, Giraldo y Méndez (2013).

Todas las instituciones informales comparten el hecho de servir “como consecuencia no intencionada de la acción humana” (Casas *et al.*, 2013, p. 97). En este sentido, las normas sociales se pueden entender como “un conjunto de valores y creencias compartidas” por los miembros de una comunidad (Elster, 2010, p. 386). Así, “una norma social es una conminación a actuar o abstenerse de actuar” (p. 387). De igual forma, “las normas sociales operan por miedo de sanciones informales aplicadas a quienes las violan” (p. 387).

Las normas sociales se relacionan comúnmente con las normas legales. Por ejemplo, cuando una norma social particular desincen-

tiva el apego a una norma legal, o presenta una alternativa de resolución de conflictos en contravía (incumpliendo) de las normas legales. Así, las normas sociales suelen ser “socialmente útiles, en el sentido de que mejoran la situación de *todo el mundo*”, al menos, en una arena de acción específica (Elster, 2010, p. 391).

Corrupción e incumplimiento

“Corrupción” es sin duda un concepto en disputa y polisémico (Malem, 2002), abordado desde diferentes disciplinas y estudiado respecto a sus causas y consecuencias por la filosofía, la ciencia política, la sociología y el estudio del derecho. Ahora bien, se puede entender la corrupción como un conjunto de actividades que implican la violación de un deber posicional, la transgresión del sistema normativo de referencia, la expectativa de obtener una ganancia extra-posicional, no necesariamente económica y un intento por ocultar la acción (Misas, Oviedo y Franco, 2005, p. 30). De igual manera, la corrupción se puede entender como un fenómeno “ecológico” que responde a una variedad de factores desencadenantes de carácter jurídico, económico, ético, organizacionales y culturales, que llevan a la violación de normas posicionales por un beneficio particular o grupal (Orrego, 2000).

Para efectos de este artículo, se entenderá la corrupción como el entramado de reglas informales (arreglo institucional) que incentivan los comportamientos incumplidores, y al incumplimiento como la disposición a no seguir reglas de juego de carácter social o legal que son importantes para la convivencia

(García, 2009). De hecho, se puede decir que “incumple quien no llega a tiempo a una cita, quien no respeta las normas de tránsito, quien desconoce las obligaciones que tiene con su familiar, quien no acata lo establecido en un contrato, quien no respeta la ley” (García, 2009, p. 32).

Mauricio García Villegas introduce una tipología de “personajes incumplidores” en los contextos latinoamericanos, que busca mejorar la comprensión analítica de algunos fenómenos de transgresión de las normas, a fin de “discernir mejor esa complejidad” (2009, p. 260). Los primeros tres “personajes” (sustentados en las explicaciones tradicionales del incumplimiento de normas) son “el vivo”, explicado por la oportunidad y la estrategia; “el rebelde”, explicado por la resistencia y la política, y “el arrogante”, explicado por la percepción de superioridad de valores individuales o familiares sobre las normas legales y sociales, y la cultura (2009).

Estos personajes pueden tener variables híbridas que se presentan en las situaciones reales de incumplimiento. Así, un vivo que asume actitudes de rebelde se puede denominar como un personaje de incumplimiento “taimado” (García, 2009, p. 253). El taimado suele tener una relación conflictiva con la autoridad, pero sustentada en las oportunidades que el Estado le da para incumplir normas.

De esta forma, la baja legitimidad del Gobierno, las burocracias, los funcionarios y otras figuras de poder, afecta el apego a las reglas formales y se convierte en justificación de su transgresión. El taimado combina la actitud estratégica y oportunista de la viveza con el desconocimiento de la autoridad –y el cuestionamiento de su legitimidad para dictar y hacer cumplir normas– propio del comportamiento incumplidor rebelde⁵.

Aunque las tipologías y mentalidades incumplidoras permiten diferenciar fenómenos de incumplimiento, García reconoce que “la viveza es el comportamiento más frecuente entre los incumplidores” (2009, p. 258). De igual forma, señala que “por lo general, ni los personajes incumplidores, ni los demás, perciben las prácticas incumplidoras como actos delincuenciales o vandálicos”. De hecho, “más que desviados, sus comportamientos están “normalizados” y de cierta manera regulados en la sociedad”, y se guían más por normas sociales particulares a su comunidad que por normas legales universales (p. 260).

Ahora bien, el incumplimiento puede responder en muchos escenarios a asuntos de contexto o arreglos institucionales particulares, a los incentivos que se decantan de una situación específica en donde incumplir se vuelve la única o la mejor opción aparente para los actores (García, 2009).

⁵ García señala otras dos variaciones de las tres mentalidades incumplidoras iniciales, a saber: el “déspota”, que combina comportamientos de viveza con el arrogante, y explica la disposición al incumplimiento de miembros de élites que desvían el derecho como herramienta de influencia política para defender prerrogativas personales o familiares. El tercer personaje es el “restaurador”, mezcla del desprecio por la autoridad y las normas formales del “rebelde”, y pretensión de defensa de valores tradicionales del “arrogante” (García, 2009). Para efectos de este texto, resultará particularmente relevante la mentalidad taimada.

Así, la disposición al incumplimiento puede depender de los contextos, las reglas en uso y los atributos de una comunidad en un momento particular del juego social que han construido alrededor de una situación de acción específica. El incumplimiento tiene mucho de mimetización, de reflejo de una “ecología” incumplidora; las personas les hacen trampa a las normas del juego porque es la única forma (al menos suponen) de permanecer en la competencia y de tener, al final, una oportunidad de ganar. La importancia del contexto es sobre todo clara en situaciones de anomia⁶ o de incumplimientos sistemáticos de una norma particular, en donde las personas tendrán más incentivos para transgredir una ley o violar una convención en tanto cumplir resulta a todas luces ineficiente. De esta forma, cuando una comunidad “percibe” que todos sus miembros –o al menos la mayoría– son incumplidores, cada uno de ellos mismos se sentirá más “presionado” a incumplir. En este sentido, resulta pertinente retomar las ideas de cambio institucional de Mantzavinos *et al.* (2004), que sostienen que los agentes racionales escogen entre diferentes arreglos institucionales en la búsqueda de rendimientos institucionales crecientes; así, una regla informal que vaya en contra de una regla formal funciona en tanto la formal no es lo suficientemente eficiente para los actores. Cumplir, en este caso, se vuelve demasiado costoso para los agentes.

Los actores responden entonces a tres espacios institucionales. Primero, a los incentivos planteados por un contexto determinado por un incumplimiento extendido y la confluencia de intereses perceptivamente altos. Segundo, los atributos comunitarios de esa comunidad entrarían en juego, en tanto “los factores culturales y sociales se encuentran relacionados con el nivel de corrupción” (Rose-Ackerman, 2010, p. 142). Y tercero, se presentan reglas formales que no resultan obligantes para el comportamiento de los actores, y reglas informales de comportamiento que determinan la posibilidad de competir por los recursos y que incentivan el incumplimiento de las normas formales.

“Emprendedores de incumplimiento” e imposición de reglas informales

Estas ideas sobre incumplimiento e instituciones permiten sostener que ciertos arreglos institucionales pueden incentivar una mayor disposición al incumplimiento de normas sociales y legales, pero ¿cómo se crean, cambian o imponen estas reglas informales deshonestas?

La propuesta de este texto para explicar esta situación es que la introducción de nuevas normas informales que incentiven comportamientos incumplidores en un escenario social, se han “importado” desde contextos sociales diferentes, sea por actores locales que nece-

⁶ La anomia se puede entender como el momento de transición entre las formas de control solidario y comunitario de las sociedades preindustriales al establecimiento de nuevas formas de control social en un contexto industrial (Waldman, 2007).

sitan “innovar” su repertorio de reglas para resolver problemas de relacionamiento en sus comunidades, o que hayan sido traídas por actores extralocales que llegan a jugar en esa arena de acción. El nuevo arreglo institucional resulta entonces tan eficiente para los demás actores y su necesidad de resolver problemas dentro de la situación de acción, o los nuevos son capaces de “imponerla”⁷ de manera tan clara, que entraría a hacer parte de las reglas en uso de ese escenario particular.

Así, podrían presentarse nuevos actores (o viejos actores que innovan) que introducen nuevas reglas de juego en una arena de acción, llegando incluso a disponer de sus recursos y esfuerzos para que esa nueva forma de relacionamiento y de resolución de conflictos sea la que sigan los demás actores. De igual forma, podrían ser capaces de concentrar ciertas actividades o intereses particulares, usándolos para imponer esa nueva regla como regulación obligada, como norma insalvable para atender los asuntos que tienen que ver con ese tema. Seguir esa norma informal se vuelve entonces, para los demás actores, en una obligación social: la única manera de competir por recursos o reconocimiento en su arena de acción, de mantener la relevancia en un contexto social cambiante. Es la alternativa más eficiente que tienen a la mano.

Ahora bien, aunque estas nuevas normas pueden tener como objetivos infinidad de asuntos, se pueden presentar innovaciones o

imposiciones institucionales sobre la disputa entre normas legales y normas informales de incumplimiento que se trataron en apartados pasados. Los actores que promueven estas normas en una arena de acción pueden entenderse como “emprendedores de incumplimiento”, es decir, actores sociales que, por innovación o importación, y luego por medio de negociación o imposición, han introducido o reforzado un nuevo arreglo institucional informal que puede incluir normas sociales que incentivan comportamientos incumplidores en una arena de acción.

De esta forma, el emprendimiento de incumplimiento tiene un proceso de consolidación de la nueva norma informal deshonestista, que consiste en: 1) el emprendimiento o innovación transgresora, 2) el acostumbramiento al incumplimiento, 3) la presión social para las vías incumplidoras de acción y, finalmente, 4) la constitución de un arreglo institucional que incluya normas sociales de incumplimiento.

ESTUDIO DE CASO

Este artículo presenta un estudio de caso de los cambios en los arreglos institucionales y el incumplimiento de normas en el municipio de Buriticá luego del aumento de la producción minera en 2009 y la intervención de control del Gobierno en 2013. Se escogió

⁷ La “imposición” en este caso tiene en cuenta dos dimensiones: 1) la mayor eficiencia del arreglo “impuesto” para resolver problemas de la arena de acción (Mantzavinos *et al.*, 2004); 2) la competencia con otros arreglos institucionales presentes.

el método de estudio de caso⁸ para investigar este fenómeno en tanto supone la mejor alternativa “cuando se intenta comprender los procesos complejos” (Pottete *et al.*, 2012, p. 86). De igual forma, el estudio de caso resulta relevante en este análisis por las particularidades del fenómeno y la posibilidad de aislar algunos de los efectos que ha tenido en el municipio. La combinación de aislamiento y pequeño tamaño de Buriticá lo convierte en un candidato relevante para las herramientas descriptivas y causales del estudio de caso. Ahora bien, sin un diseño y uso apropiado de un método de investigación es difícil que un estudio recoja la información de calidad o pertinente que necesita y, por tanto, se puede llegar a sustentar en “fundamentos tambaleantes para cualquier revisión, evaluación y construcción de futuras estrategias o políticas” (McDonald y Headlam, 2011, p. 3).

Este análisis utilizó un método principalmente cualitativo de recolección de información, pero también tomó elementos cuantitativos cuando se consideró pertinente o necesario. Así, se realizó una revisión documental con fuentes secundarias para el marco teórico y fuentes primarias para el análisis de intervenciones públicas y del contexto del caso de estudio. A continuación, se revisaron las bases de datos disponibles (Gobernación

de Antioquia, gobierno municipal, empresas privadas) para el diagnóstico. Luego se desarrollaron entrevistas semiestructuradas (Corbetta, 2003) a profundidad con expertos y actores relevantes de la situación reciente del municipio buscando validar o descartar intuiciones encontradas en las fases anteriores.

Sentados en oro

El municipio de Buriticá se encuentra en el departamento de Antioquia, en la subregión de Occidente y, de acuerdo con el último censo nacional (2005), tiene una población de 6.955⁹ habitantes (Gobernación de Antioquia, 2014a). Buriticá ha sido históricamente un municipio cafetero y ganadero, aunque su vocación agrícola ha contado con la presencia minera, sobre todo artesanal; su fundación por colonos españoles en 1614 perseguía el oro que extraían los indios catíos de la región.

Ahora bien, la explotación aurífera ha sufrido un auge particular luego del aumento del precio internacional del oro en el marco de la crisis financiera internacional en 2009 (Eslava *et al.*, 2013). En Buriticá, el aumento del interés minero llevó a un incremento en la extracción de parte de los mineros artesanales locales y la empresa Continental Gold (que hace presencia en el municipio desde finales

⁸ La definición del “estudio de caso”, como señalan Pottete, Janssen y Ostrom (2012), resulta problemática a falta de una “definición universal consensuada” para las ciencias sociales, aunque los autores proponen entenderlo en términos generales como “la investigación intensiva de un fenómeno relativamente bien delimitado o una categoría de eventos” (p. 87).

⁹ La proyección poblacional hecha por la Gobernación de Antioquia (2014a) determina una población de 6.653 habitantes en 2014.

de los años ochenta) y la llegada de cientos de mineros informales de otras regiones del departamento y el país, sobre todo de los municipios de Remedios y Segovia en el nordeste antioqueño y de Marmato en el norte del departamento de Caldas (figura 2).

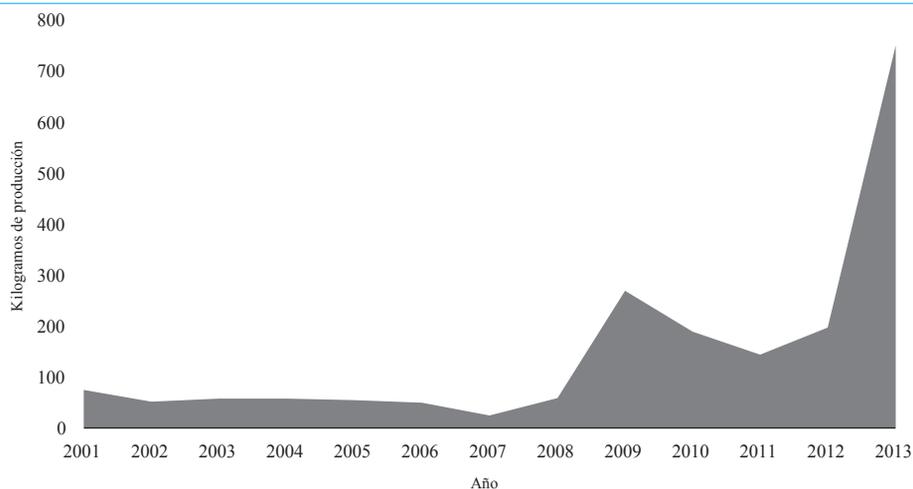
Así, al igual que la producción legal y artesanal aumentaba, lo hacía la explotación informal. Los mineros “recién llegados” se instalaron en varias veredas del municipio, sobre todo en Los Asientos, en la zona de San Román, ubicada cinco kilómetros antes de la zona urbana sobre la carretera principal. De hecho, en 2013, “los lugareños dicen que hasta hace tres años [San Román] era un cafetal, pero desde que detectaron oro, un grupo de personas arrendaron y abrieron unas 12 minas” (*El Tiempo*, 2013).

Alrededor de las minas no solo se instalaron los “planchones” y “molinos”, sino también las familias de muchos mineros, e

incluso, con los meses, comercios, bares y restaurantes. Por supuesto, casi toda la actividad económica que se dinamizó con la llegada de los mineros de afuera se presentaba en la “informalidad absoluta, con construcción, conexión a servicios públicos, servicios de alimentos sin permisos o licencias de ningún tipo” (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

En cuestión de semanas, los mineros artesanales de Buriticá –y muchos jóvenes agricultores– empezaron a trabajar para los mineros informales que habían llegado al municipio, y asumieron una parte importante en la cadena de explotación de las minas, aprendiendo las técnicas de la minería informal que se practica desde hace décadas en el nordeste antioqueño y el norte de Caldas de forma predominantemente informal (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015). Sin embargo, esa

FIGURA 2. PRODUCCIÓN LEGAL DE ORO EN BURITICÁ, 2001-2013



Fuente: elaboración propia con datos de SIMCO (2015).

“técnica minera del nordeste” tuvo unas implicaciones más profundas que una serie de técnicas de explotación del mineral, como se verá más adelante.

Ahora bien, las explotaciones en la vereda Los Asientos se realizaban en tierras concedidas por título minero a la empresa Continental Gold, que ha operado en el municipio desde el año 1990, cuando adquirió la licencia de operación (Continental Gold, s. f.). La tensión entre la empresa minera y los mineros informales recién llegados y locales aumentó durante los primeros años del auge aurífero del municipio una lucha silenciosa en el subsuelo de la montaña por encontrar y defender las vetas de cada uno (entrevista con habitante de Buriticá, 22/07/2014).

Por otro lado, el gobierno municipal se esforzaba, con muy pocos recursos, limitado apoyo de otros niveles de gobierno y la oposición de buena parte de la población local que se beneficiaba directa o indirectamente por la minería informal, por cumplir sus obligaciones legales. De hecho, el “municipio no estaba preparado” para asumir las demandas en servicios, los efectos sociales complejos, el aumento de los conflictos y la misma función administrativa de cerrar las minas ilegales (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

La situación socioeconómica del municipio cambió drásticamente en cuestión de meses al compás del auge minero informal. Así, el municipio pasó de no registrar ningún caso de homicidio en 2011, a tener 2 en 2012 y 6 en 2013 (Gobernación de Antioquia, 2014a).

El aumento descontrolado del parque automotor del municipio es un buen ejemplo de

la complejidad de la situación antes del 2013. Entre 2010 y 2013, en la subregión del Occidente antioqueño el registro de motos pasó de 787 a 1.283, y el de total de vehículos, de 817 a 1.351; frente a Buriticá, en la carretera principal que lleva al mar, se abrió un concesionario de motos y el municipio pasó de tener una docena de moto-taxis a casi sesenta en ese periodo (tabla 2).

TABLA 2. REGISTRO DE VEHÍCULOS EN EL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO

Año	2010	2013
Motos	787	1.283
Total	817	1.351

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Gobernación de Antioquia (2014a).

Así pues, “la institucionalidad [de Buriticá] antes de la intervención –y de la crisis– era muy precaria, con pocos recursos –un presupuesto de menos de ocho mil millones de pesos–, pocos funcionarios, y fueron desbordados por la minería”. De hecho, “Buriticá es un municipio con un alto porcentaje de su población en situación de pobreza extrema, aunque esté sentado en oro” (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

La capacidad del gobierno municipal para atender los problemas de sus ciudadanos ha sido históricamente limitada. Buriticá es un municipio categoría seis, con resultados poco alentadores en el Índice de Desempeño Integral del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y una situación de pobreza (NBI) y miseria que contrasta con el departamento e incluso con el promedio regional.

TABLA 3. POSICIÓN Y PUNTAJE DE BURITICÁ EN EL ÍNDICE DE DESEMPEÑO INTEGRAL

	2010	2011	2012	2013
Puntaje	39,36	55,92	58,62	61,14
Posición en Antioquia	124	111	115	107

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Gobernación de Antioquia (2014a).

TABLA 4. POBREZA EN LOS NIVELES MUNICIPAL, SUBREGIONAL Y DEPARTAMENTAL

	Pobreza (NBI) (%)	Miseria (%)
Buriticá	70,3	42,83
Subregión Occidente	49,95	24,29
Antioquia	22,96	8,15

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Gobernación de Antioquia (2014a).

Los efectos sociales y económicos¹⁰ que el incremento de la minería informal tuvo en el municipio llamaron la atención de las autoridades departamentales y nacionales. La preocupación general era presentada por la misma Continental Gold en su informe a los inversionistas en estos términos:

...concerning illegal mining in the area and considering the issues generated by indiscriminate floating population growth due to artisanal mining, deterioration of

quality of life conditions for the Buriticá population, deterioration of the socioeconomic setting and the environment, and an increase in accidents in artisanal mining operation areas (Bennet *et al.*, 2014, p. 210).

Ante esta crisis patente, y la ocurrencia de varios accidentes en las minas informales, el Departamento Administrativo del Sistema de Prevención, Atención y Recuperación de Desastres (DAPARD) declaró la calamidad pública e intervino y desalojó a los mineros informales que adelantaban la explotación aurífera en la vereda Los Asientos. El desalojo, de acuerdo con la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia, pretendía evitar que se produjeran accidentes en la zona de explotación informal, donde el riesgo geológico es bastante alto¹¹. El desalojo se hizo en el marco del Plan Integral de Buriticá, en donde cumplía un papel importante la Gobernación de Antioquia (Secretarías de Gobierno, Minas y el DAPARD), pero que también incluía la participación de Corantioquia, organismos de control, Policía Nacional, Ejército y la Agencia Nacional Minera.

La intervención del Gobierno ha implicado tres fases principales: 1) llegada, que incluye el desalojo; 2) consolidación, que implica la

¹⁰ El aumento de dinero en el pequeño mercado del municipio llevó los precios de bienes y servicios a un incremento desconocido hasta entonces en Buriticá: el arriendo de una habitación llegó a valer 300.000 pesos y de una casa más de un millón, “los profesores o empleados del hospital prefieren viajar desde Santa Fe de Antioquia. Hay un alto porcentaje de renunciadas”. Por su parte, los mismos mineros reconocen la inflación como un fenómeno particular del municipio, un “minero dice que tuvo un mes de 10 millones de pesos, pero reconoce que como ganan gasta. “Una cerveza aquí cuesta 3.000 pesos y la alimentación hasta 800.000” (*El Tiempo*, 2013).

¹¹ En efecto, en abril de 2014 una explosión en una de las minas informales del municipio mató a cuatro mineros y dejó 95 intoxicados. Las dos partes en conflicto –la empresa minera Continental Gold y los mineros informales– se acusaron mutuamente de provocar el accidente, una situación que ayudó a enrarecer aún más las relaciones entre empresa e informales, y el Estado local en el municipio (Caracol Radio, 2014).

promoción de la formalización, la mitigación del riesgo, la aplicación de amparos administrativos y el cierre de minas; y 3) sostenibilidad, que supone el acompañamiento de la Secretaría de Participación en la construcción colectiva de una “visión compartida del desarrollo”; apalancamiento de recursos en el marco de la zona de influencia de Hidroituango —de la que el municipio hace parte—; y la vinculación a proyectos de desarrollo del Gobierno nacional (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

Durante esa primera fase de llegada y de consolidación del Plan, uno de los componentes más fuertes ha sido el fortalecimiento de las capacidades del gobierno local. Así, “Buriticá pasó de tener en una semana ocho policías a 190 miembros de la Fuerza Pública” (*El Tiempo*, 2013). También aumentó la operatividad alrededor de la ejecución de las leyes mineras y del control policial de las dinámicas más complejas que el auge minero llevó al municipio. Así, en los primeros meses de la intervención (finales de 2013) se decomisaron “casi un centenar de motocicletas por no tener documentación o por incumplir un decreto que prohíbe el uso de parrillero, y también algunas armas” (*El Tiempo*, 2013).

El desalojo y la intervención inicial lograron, en efecto, desplazar las explotaciones mineras y la mayoría de la población que vivía a su alrededor, aunque buena parte de esos mineros simplemente se fueron a otras veredas del municipio más retiradas del casco urbano. Una vez recuperado algo del orden, se inició un proceso de formalización para los mineros informales que quisieran hacer parte de asociaciones en el municipio. En mayo

de 2014, el proceso de formalización tuvo su primer éxito importante, al reconocer la conformación de siete asociaciones con unos 370 mineros informales y acompañar la suscripción de subcontratos de explotación entre las recién creadas asociaciones y la titular de las tierras mineras en el municipio, Continental Gold (*El Tiempo*, 2014).

De las siete asociaciones creadas en 2014 con informales, tres se constituyeron entre personas oriundas de Segovia, en el nordeste antioqueño (Gobernación de Antioquia, 2014b), aunque en la mayoría de las asociaciones hay una fuerte presencia —o algo de liderazgo— de parte de los mineros informales llegados de otros municipios (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015). De igual forma, el proceso se ha visto obstaculizado en ocasiones por las mismas dificultades y costos de la formalización para los mineros informales, y su resultado ha sido parcial en tanto cientos de mineros continúan explotando oro en otras veredas de manera informal (entrevista con habitante de Buriticá, 02/08/2014).

Así pues, el incremento de la explotación minera informal en el municipio ha implicado el ascenso de conflictos entre diferentes actores locales y extralocales, particularmente entre la administración pública y la empresa canadiense Continental Gold, y los mineros informales de Buriticá y de otros municipios y algunos sectores comunitarios beneficiados por las explotaciones informales (*El Mundo*, s.f.). Estos conflictos han estado delimitados por el auge de la explotación minera, la baja capacidad del gobierno local, y el choque entre “recién llegados” y “autóctonos” en asuntos sociales;

en estos últimos, las “técnicas” de extracción de los mineros informales se confunden con las instituciones informales que delimitan su disposición a cumplir o no las normas legales y su relación con el Estado—local y extralocal— y las empresas mineras.

Identificar a los “emprendedores de incumplimiento”

Ahora bien, las dinámicas de explotación minera suelen tener una gran influencia en las relaciones sociales y políticas de las zonas de extracción (Giraldo y Muñoz, 2012; Giraldo, 2013; Eslava, 2014). La actividad minera, especialmente la informal, puede imponer o reforzar arreglos institucionales informales de comportamiento y relacionamiento en los principales actores de una región, generando incentivos para fenómenos a veces perversos—como la compra de insumos ilegales, el desconocimiento de la normativa ambiental o el uso inapropiado del recurso hídrico— en el entorno comunitario.

Los mineros informales suelen regir sus actividades por normas sociales que incentivan el incumplimiento de normas legales—su condición de informalidad es el más obvio de los ejemplos—. De hecho, los mineros informales de Segovia, Remedios y Marmato que llegaron a Buriticá trajeron con ellos un arreglo institucional particular asociado a sus actividades y tradición minera. Esas instituciones codifican asuntos económicos, sociales e incluso políti-

cos, pero están sobre todo determinadas por una natural desconfianza hacia el Gobierno—particularmente el nacional—, las grandes mineras y las leyes asociadas al entramado jurídico minero y sus ejecutores. De esta forma, las reglas informales de los mineros no solo señalan los comportamientos dentro de las explotaciones mineras—distribución de ganancias y responsabilidades en la cadena de extracción— además, y, sobre todo, señalan las maneras en las que los mineros pueden y deben tratar con las autoridades públicas y sus leyes. No todas estas reglas incentivan comportamientos de oportunismo o desconfianza. Un ejemplo interesante es el papel de los denominados “chatarreros”, personas que no están necesariamente vinculadas a una explotación minera informal, pero a las que los mineros les permiten buscar residuos de oro en la roca que ellos ya desecharon (entrevista con habitante de Buriticá, 22/07/2014). La solidaridad de esta práctica es asumida por muchos mineros informales como una especie de actividad de “responsabilidad social” de sus minas. La lógica que determina estas dinámicas, por supuesto, es el desconocimiento de la legitimidad del Estado y sus reglas, y un montón de incentivos para aprovechar las oportunidades ofrecidas por la incapacidad ocasional de los entes públicos para ponerlas en práctica. En términos de las “mentalidades de incumplimiento” de Mauricio García (2009), esto supone un comportamiento “taimado”¹² de parte de los mineros informales.

¹² El taimado suele tener una relación conflictiva con la autoridad, pero sustentada en las oportunidades que el Estado le da para incumplir normas.

Esto presume, entonces, que la relación entre mineros informales y Estado en Buriticá –al igual que en el nordeste antioqueño (Eslava *et al.*, 2013)– se encuentra determinada por los cálculos de oportunidad en los incumplimientos individuales y la percepción de legitimidad pública en los incumplimientos colectivos. A mayores costos y bajos beneficios de incumplir y alta legitimidad de las entidades públicas que hacen presencia en el municipio y hacen cumplir las leyes, el cumplimiento de normas debería aumentar. O viceversa. En este sentido, el cálculo para asumir un arreglo institucional u otro responde a la racionalidad de los agentes por determinar la alternativa más eficiente (Mantzavinos *et al.*, 2004).

Así, los mineros informales recién llegados traían consigo la “técnica minera”, un entramado de conocimientos y normas sociales particulares de las zonas tradicionalmente mineras de otros lugares del país y que delimitan muy claramente –entre otras cosas– la relación entre minero y Estado y sus leyes. En efecto, ese conjunto de reglas sociales de relacionamiento con lo público está determinado por una mentalidad “taimada”¹³ (García, 2009), en donde se busca sacar tanto provecho de las oportunidades de incumplir las normas como

sea posible, pero buena parte de ese incumplimiento se justifica –incluso hasta extremos de hacer reivindicaciones políticas– en la falta de legitimidad percibida del Estado.

Ahora bien, la población de Buriticá –ni siquiera sus mineros artesanales–, previo al auge minero de 2009, no mostraban el apego a normas sociales como las mineras taimadas; y aunque luego del auge la mayoría de la población continuó jugando bajo un arreglo institucional diferente al de los mineros informales, muchos de los mineros artesanales y nuevos mineros que se vincularon a la explotación bajo el emprendimiento de los recién llegados asumieron sus normas informales, sobre todo, respecto a la relación con el Estado, sus leyes y la empresa minera¹⁴. Los mineros informales de Segovia, Remedios y Marmato tienen un repertorio de normas “mineras” que codifican desde técnicas de explotación, relaciones sociales, relaciones de producción y la relación respecto al Estado, las autoridades y sus leyes (entrevista con habitante de Buriticá, 03/08/2014). En el auge minero de Buriticá, los recién llegados compartían “lógicas mineras muy similares” (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015). Entre esas técnicas

¹³ El término “taimado” se utiliza por su valor explicativo como los comportamientos que incentivan las instituciones informales mineras, y no supone un juzgamiento de los mineros o sus prácticas. Más bien, señala una de las características principales de la conflictiva relación entre mineros informales y Estado respecto a la baja legitimidad que en muchas ocasiones tiene el segundo, en parte, por el marco normativo que existe en el país y que se intenta implementar en las localidades.

¹⁴ En efecto, “Respecto a Continental Gold, la relación de los buritiqueños antes del aumento de la minería informal se concentraba en la posibilidad de empleo”, ahora la relación se ve determinada por la competencia entre empresa minera, informales y formalizados por los beneficios de la explotación minera (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

incumplidoras se delimitan la utilización del agua, el mercurio y el cianuro, la preocupación –es decir, la falta de– por las licencias y los títulos para hacer la explotación, e incluso la compra y el manejo de los explosivos¹⁵ y demás insumos regulados. Así, “ellos [segovianos y remedianos] vinieron a enseñar la minería; les dieron una ‘capacitación’ en el modelo minero del nordeste antioqueño” (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

Consecuentes con su arreglo institucional, los mineros informales justifican su posición, sus comportamientos y sus acciones dentro del “escenario de injusticia” delimitado por el marco normativo de la minería en Colombia. Un ejemplo es el uso por parte de la policía del Decreto 2235 del 30 de octubre de 2012, que permite la destrucción de maquinaria pesada y sus partes, encontradas en una explotación minera sin título de explotación o licencia ambiental vigente, aunque se han conocido casos de corrupción alrededor de su implementación –en donde miembros de la policía, del ejército o funcionarios locales exigen sobornos por no aplicar la norma– (Eslava *et al.*, 2013, p. 260). El decreto ha sido aplicado con subjetividad, incluso bajo

disposición presidencial, por la oposición que ha generado en los mineros afectados; sin embargo, en Buriticá ha cobrado importancia como instrumento de control sobre las explotaciones mineras informales e ilegales¹⁶. De igual manera, la utilización del instrumento de control ha sido percibida por algunos miembros de la comunidad y los mismos mineros como la “instrumentalización” del poder local y la fuerza pública por los intereses de Continental Gold, lo que ha afectado todavía más la confianza institucional de estas poblaciones (Betancur, 2014).

En efecto, el marco legal vigente parece favorecer a las grandes mineras y esto se convierte en una fuente de desprestigio para el Estado –que tiene que hacerlo cumplir– y en justificación para los mineros informales, que lo incumplen como “resistencia” a las grandes mineras y la percibida “instrumentalización del Estado” (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015). De igual forma, respecto a los procesos de formalización, la lógica de los mineros informales suele ser de “informalidad hasta donde sea posible, formalización cuando sea necesaria”. De hecho, alrededor de la formalización gira un cálculo de opor-

¹⁵ Los mineros informales suelen usar explosivos regulados –tienen dificultades para comprarlos, particularmente en zonas donde existe preocupación de las autoridades por su compra para usos criminales–, pero en Buriticá la mayoría de los mineros informales utiliza una mezcla denominada “polvo loco”, hecha con ingredientes legales e introducidos al municipio en grandes cantidades. El “polvo loco” es un muy buen ejemplo de una de las técnicas mineras informales en las que se “incumple cumpliendo”; en efecto, el uso del explosivo resultado de la mezcla es ilegal, aunque la mayoría de sus componentes no lo son y, por tanto, pueden ser movidos, comprados y vendidos sin muchos problemas.

¹⁶ En agosto de 2014, por ejemplo, la Policía destruyó seis retroexcavadoras que operaban en zonas de reserva ecológica y sin título ni licencia ambiental (Minuto30.com, 2014).

tunidad claro: la informalidad suele ser más rentable para la explotación minera a pequeña y mediana escala, y la formalidad solo se vuelve atractiva cuando la presión para asumirla se hace insoportable. Esta situación se complica en tanto existen limitaciones en las herramientas para contener la minería ilegal y, sobre todo, para formalizar sin obstáculos¹⁷ (entrevista a funcionario de la Secretaría de Gobierno de Antioquia, 21/04/2015).

De esta forma, se pueden identificar dos momentos clave en la dinámica social alrededor de la minería informal en la historia reciente de Buriticá. En un primer momento, el auge sin control, sin capacidad estatal, y el apego parcial, pero importante al arreglo institucional “introducido” al municipio por los recién llegados de otras zonas mineras del país, que al ser más eficiente a la hora de tratar con la organización minera y con los obstáculos impuestos por las normas legales y el Estado y la empresa minera, fue “impuesto” por los “emprendedores de incumplimiento” en cabeza de los mineros informales, y “aprendido” por los mineros artesanales y nuevos mineros que asumían toda la “técnica” de la minería que la experiencia de los mineros informales implicaba.

El segundo momento se encuentra determinado por la intervención del gobierno

departamental, apoyado por el gobierno local y el Gobierno nacional, y que pretendía contener algunas de las dinámicas sociales complejas que habían prosperado en el municipio durante los años del auge minero. La intervención consiguió algunos éxitos rápidos, como el desalojo de la vereda Los Asientos y el inicio del proceso de formalización minera, pero se ha visto en riesgo por dos asuntos. El primero es la continuación de la explotación informal en otras veredas más apartadas del municipio, en donde todas las complejidades que llevaron a la intervención en 2013 perviven. La segunda es la evolución del arreglo institucional minero informal, que incluso se encuentra inscrito en los procesos de formalización, y en la relación –ahora sobre normas legales– entre los mineros en proceso de formalización y el Estado.

Al finalizar esta sección se presenta el desarrollo del IAD del caso del municipio de Buriticá, que muestra una recopilación de la información presentada y resalta los puntos claves del análisis. El primer holón contiene las variables exógenas, en este caso, un contexto de pobreza a nivel local, baja gobernabilidad y la coyuntura creada por el incremento del precio del oro sumado a la migración repentina de cientos de mineros al municipio. De igual forma, se pueden identificar como

¹⁷ Un ejemplo de estos obstáculos se presenta en tanto los procesos de formalización pueden llegar a depender de la voluntad de las grandes mineras titulares de la tierra de suscribir contratos para la explotación por parte de asociaciones de formalizados. Otro obstáculo es el capital, pues la conformación de una sociedad, la compra de maquinaria y el cumplimiento de las normas de seguridad industrial y ambiental se encuentra por fuera de las posibilidades de muchos pequeños mineros informales; y para otros, las inversiones no suponen una alternativa atractiva en tanto puedan escapar de la presión del Estado y seguir explotando informalmente a bajos costos en otro lugar.

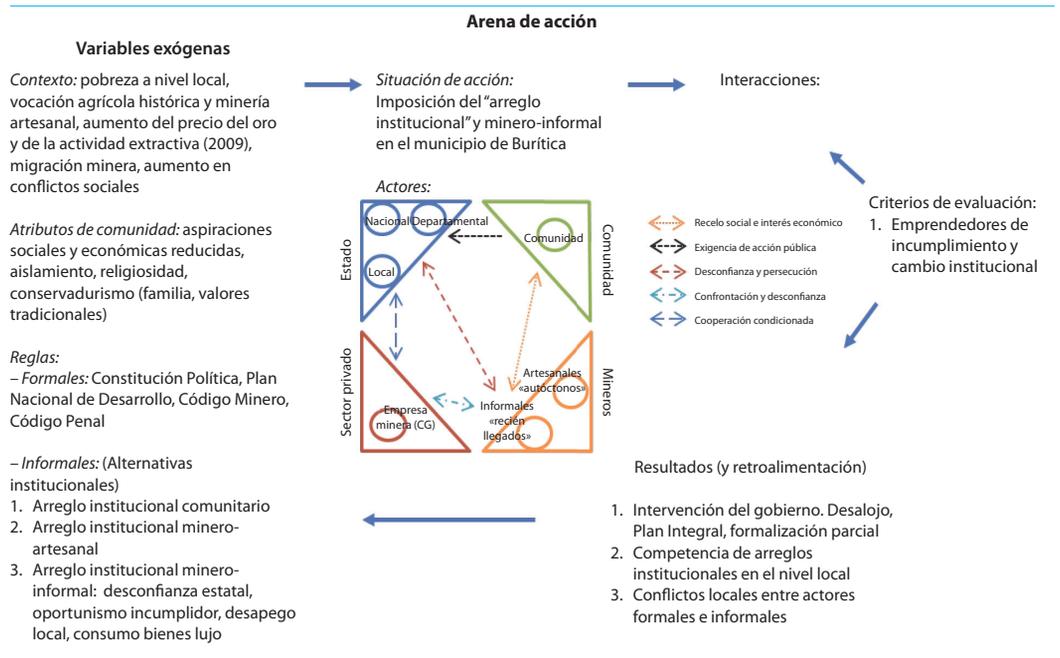
atributos comunitarios de los buritiqueños el conservadurismo propio del aislamiento y los arreglos institucionales que incluyen la formalidad de las leyes y la informalidad de reglas comunitarias, de la explotación artesanal y del minero informal. En la arena de acción, las variables exógenas delimitan las opciones y estrategias de los actores, que interactúan buscando promover sus intereses con sus recursos a la mano. Los actores del caso de Buriticá se pueden dividir en cuatro grupos, a saber: Estado, comunidad, mineros y sector privado de gran minería. El IAD señala las interacciones de los actores alrededor del cumplimiento e incumplimiento y la imposición de arreglos institucionales particulares. De igual forma, los resultados del sistema señalan la inevitabilidad de la intervención del Estado y del gobierno departamental en la crisis local, al igual que la competencia comunitaria por diferentes arreglos institucionales asociados a la minería informal y los conflictos resultado de esta tensión.

bilidad de la intervención del Estado y del gobierno departamental en la crisis local, al igual que la competencia comunitaria por diferentes arreglos institucionales asociados a la minería informal y los conflictos resultado de esta tensión.

CONCLUSIONES. INTUICIONES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Este artículo supone una primera aproximación a los problemas de la imposición de arreglos institucionales de minería informal y las respuestas del Gobierno para contener algunos de sus efectos en una población como la del caso tratado, y, por tanto, no pretende responder todas las preguntas, más bien, se ha

FIGURA 3. IAD DEL CASO DE BURITICÁ



Fuente: elaboración propia.

preocupado por identificar espacios en donde teórica y empíricamente se necesita o sería interesante profundizar la investigación. A continuación se presentan estas intuiciones, algunas con tímidas propuestas respecto al tratamiento del problema, para la constitución de una agenda de investigación alrededor de estos temas.

- a) Durante el texto se ha hablado de un “arreglo institucional minero informal”, y aunque la existencia de una serie de reglas particulares que delimitan los comportamientos de los mineros informales analizados parece clara, los detalles de funcionamiento, naturaleza y motivaciones de este arreglo necesitan de mayor desarrollo investigativo. En efecto, entender mejor ese arreglo puede dar pistas sobre sus divergencias con las normas legales, al igual que identificar puentes para que la relación entre el Estado y sus leyes, y los mineros informales y sus normas, pueda ser menos conflictiva.
- b) Al delimitar sus “mentalidades incumplidoras”¹⁸, Mauricio García (2009) señala las respuestas de política pública que mejor podrían asumir las motivaciones de cada personaje incumplidor. En efecto, en tanto el “vivo” incumple respecto a la oportunidad, García recomienda el aumento de la capacidad de imposición de las reglas formales como disuasión. Respecto al “rebelde”, que incumple sobre el desconocimiento del Estado y sus leyes como regulación, propone au-

mentar la capacidad de legitimidad de las organizaciones públicas. García define la capacidad de imposición como el poder de “penetrar buena parte del tejido social, para regularlo y determinarlo”; y la capacidad de legitimidad como el poder de “obtener reconocimiento y legitimidad en la población que se regula” (p. 272). De acuerdo con García, la incapacidad del Gobierno colombiano para generar legitimidad se podría explicar, sobre todo, por sus dificultades para atender los problemas de desigualdad social y exclusión política. Por supuesto, señala que una intervención pública para mejorar la disposición del cumplimiento de una población—incluso cuando una de las mentalidades es dominante—debería incluir apuestas integrales que busquen mejorar la capacidad de imposición de las reglas, la legitimidad del Estado e incentive comportamientos de cultura ciudadana y legalidad.

- c) Este texto introduce además una propuesta para entender mejor a los “emprendedores de incumplimiento”, esto es, a los actores sociales que lideran un cambio institucional que introduce o impone una o varias normas sociales que incentivan comportamientos incumplidores respecto a normas legales o, incluso, otras normas sociales menos eficientes. Una mejor comprensión de fenómenos similares al descrito en este caso podría ayudar a construir un marco teórico ro-

¹⁸ Ver Marco teórico, apartado Corrupción e incumplimiento.

busto que pueda asumir la identificación de estos personajes en otros contextos sociales.

- d) Por otro lado, el análisis de este caso refuerza la idea según la cual “el análisis de política pública requiere de la incorporación de criterios de análisis sobre asuntos técnicos y sectoriales, pero a la vez sobre temas que afectan el bienestar subjetivo” de las poblaciones (Casas *et al.*, 2013, p. 160). Es decir, el análisis de gobierno y políticas públicas debe partir del reconocimiento de que las instituciones importan y que “la relación entre instituciones formales e informales y cómo estas son complementarias influencia el tipo de relaciones de mando, políticas y la resolución de problemas cotidianos” de las comunidades y organizaciones (p. 160).
- e) Finalmente, se señala la difícil relación que en algunos contextos sociales se presenta entre las comunidades y los actores particulares y sus normas sociales, y el Estado y sus leyes. Se reconoce la compleja tarea de incentivar el cumplimiento y la legalidad en situaciones de debilidad de los estados locales y la baja legitimidad de las normas legales; una dificultad que se ve complejizada por los arreglos institucionales que en ocasiones incentivan el incumplimiento y el oportunismo como valores sociales eficientes y deseables. Es decir, se insiste en la importancia de desarrollar una agenda de investigación que ayude a construir intervenciones públicas que mejoren la legalidad de las comunidades y la legitimidad del Estado en la periferia colombiana.

REFERENCIAS

- Bennet, A., Tahija, L., Vigar, A., Recklies, M., Guzmán, C., Palma, A. *et al.* (2014). *NI 43-101 Technical Report: Preliminary Economic Assessment*. Antioquia: Continental Gold.
- Betancur, M. S. (2014). *La toma de Buriticá por parte de la Continental Gold: historia de despojo y acumulación de tierras*. Recuperado de <http://goo.gl/cfRw2a>
- Caracol Radio (2014). *Continental Gold atribuye a la minería ilegal explosión en Buriticá*. Recuperado de <http://goo.gl/Y4jr1l>
- Casas, A., Giraldo, J., Méndez, N. y Eslava, A. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.
- Continental Gold (s. f.). *Buriticá: generalidades*. Recuperado de <http://goo.gl/KyNShH>
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- El Mundo* (s. f.). *Buriticá y su oportunidad dorada de progreso. Especiales El Mundo*. Recuperado de <http://goo.gl/1NYm4t>
- Elster, J. (2010). *La explicación del comportamiento social: más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- El Tiempo* (2013). *Buriticá: sitiado por el auge de la minería informal de oro*. Recuperado de <http://goo.gl/bdWyAf>
- El Tiempo* (2014). *Formalizan a 300 mineros de Buriticá (Antioquia)*. Recuperado de <http://goo.gl/X81Xog>
- Eslava, A. (ed.) (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Medellín: Universidad EAFIT - Colciencias.

- Eslava, A., Giraldo, J., Silva, S., Zapata, O., Correa, L., Preciado, A. *et al.* (2014). *El lado dorado de la minería*. Medellín: Universidad EAFIT - Colciencias.
- Eslava, A., Silva, S., Tobón, A. y Vélez, S. (2014). Oro sin sangre basado en la confianza. Ideas para la nueva economía política de la minería aurífera en Colombia. *Ópera* 14, 119-135.
- Eslava, A., Preciado, A. F., Silva, S., y Tobón, A. F. (2014). ¿Primero yo, después los míos y de último los otros?: confianza y acción colectiva, retos y políticas públicas. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 577-607.
- 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.
- Giraldo, J. (2013). El gobierno del oro en el Bajo Cauca. Una lectura weberiana sobre la explotación aurífera aluvial no legal. En Giraldo, J. (ed.). *Economía criminal y poder político*. Medellín: Universidad EAFIT y Colciencias.
- Gobernación de Antioquia (2014a). *Anuario Estadístico de Antioquia, 2013*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Gobernación de Antioquia (2014b). *Mineros de Buriticá trabajarán desde la legalidad*. Recuperado de <http://antioquia.gov.co/index.php/minas/2/21148-mineros-de-buritic%C3%A1-trabajar%C3%A1n-desde-la-legalidad>
- Kliksberg, B. (2007). ¿Por qué la cultura es clave para el desarrollo? En Kliksberg, B. y Sen, A. *Primero la gente* (pp. 263-286). Barcelona: Deusto.
- Mantzavinos, C., North, D. C. y Shariq, S. (2004). Learning, institutions, and economic performance. *Perspectives on Politics*, 2 (1), 75-84.
- Malem, J. F. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.
- McDonald, S. y Headlam, N. (2011). *Research Methods Handbook: Introductory guide to research methods for social research*. Manchester: Centre for Local Economic Strategies (CLES).
- Minuto30.com (2014). *Policía destruyó seis retroexcavadoras utilizadas para la minería ilegal en Buriticá*. Recuperado de <http://goo.gl/QVkrVq>
- Misas, G., Oviedo, J. y Franco, A. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia: teorías, prácticas y estrategias*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Orrego, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ostrom, E. (2009). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. y Polski, M. M. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. London: Routledge.
- Pottete, A. R., Janssen, M. A. y Ostrom, E. (2012). *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rose-Ackerman, S. (2010). Economía política de la corrupción. En Merino, M. *Ética pública* (pp. 132-158). México: Siglo XXI.
- Roth, A. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Tyler, T. (2014). *La obediencia del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Uslaner, E. M. (2004). Trust and Corruption. En Lamsdorf, J. E. *Corruption and the new institutional economics*. London: Routledge.
- Uslaner, E. M. (2009). Corruption, inequality and trust. En Svendsen, G. y Gunnar Lind Haase, S. *The handbook of social capital*. London: Edward Elgar.
- Waldman, P. (2007). *Guerra civil, terrorismo y anomia social: el caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá: Norma.