

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 9

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

Vigilada Mineducación

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

No. 9

Cuadernos de Ciencias Políticas es una publicación anual del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT-Medellín. Contribuye a la difusión, entre las jóvenes generaciones de estudiantes de ciencias políticas y áreas afines, de trabajos inéditos como artículos, ponencias, revisiones de estado del arte, trabajos producto de prácticas profesionales o investigativas, traducciones y reseñas bibliográficas. Los temas de su política editorial son, fundamentalmente, ciencia política, administración pública, políticas públicas y política comparada, así como filosofía, historia, economía y sociología políticas. El propósito de los *Cuadernos* es servir de foro para la discusión y el intercambio académicos de las teorías que sirven de lentes para evaluar y proyectar rumbos deseables de acción de nuestra política.

Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencias Políticas

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

Vigilada Mineducación



Juan Luis Mejía Arango
Rector

Julio Acosta Arango
Vicerrector

Hugo Alberto Castaño Zapata
Secretario General

Jorge Alberto Giraldo Ramírez
Decano Escuela de Ciencias y Humanidades

Mauricio Uribe López
Jefe del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Adriana Marcela Ramírez Baracaldo
Jefa del Pregrado en Ciencias Políticas

ISSN: 2389-9840

Portada:

Pablo Picasso

“Ma Jolie” (Fragmento)

Paris, invierno de 1911-1912

Diseño, diagramación e impresión

Pregón S.A.S.

Medellín,
Diciembre de 2018

CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS

Universidad EAFIT-Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Pregrado en Ciencias Políticas

Periodicidad anual

Medellín-Colombia

Coordinador

Leonardo García Jaramillo, M.A.

Universidad EAFIT

Consejo Editorial

Leonardo García Jaramillo, M.A.

Universidad EAFIT

María Fernanda Ramírez, Ph.D.

Universidad EAFIT

Liliana López Lopera, Ph.D.(c)

Universidad EAFIT

Felipe Piedrahita, M.A.

Universidad de Antioquia

Mauricio Uribe, Ph.D.

Universidad EAFIT

Mauricio Vélez, M.A.

Universidad EAFIT

Julder Gómez, Ph.D.

Universidad EAFIT

David Esteban Rico, M.A.(c)

Universidad de Antioquia

Editor académico No. 8

Leonardo García Jaramillo, M.A.

Universidad EAFIT

Corrector de estilo

Andrés Bustamante Londoño

Secretaria

Gloria Elcy Chaverraa

Relación entre reglas formales e informales en la gestión de conflictos organizativos: estudio de caso desde el Análisis de Desarrollo Institucional¹

Melissa Vélez Arias²

Resumen

El presente texto identifica, mediante la herramienta de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI), la relación existente entre reglas formales e informales en la gestión de conflictos organizativos, específicamente en contextos de acción comunal como el del caso de la vereda El Amparo del municipio de Ituango. Esta investigación se realiza en el marco de un proceso de práctica profesional con un trabajo intensivo con líderes sociales, comunidades y agentes que conforman expresiones organizadas de la sociedad civil representadas en las Juntas de Acción Comunal (JAC) de este municipio.

Palabras clave: neoinstitucionalismo, reglas formales, reglas informales, conflicto organizativo.

Introducción

El interés por estudiar las instituciones en contextos rurales como el de la vereda El Amparo se ve motivado por el momento de transición política y social que vive el municipio de Ituango. Reconocido como una de las Zonas más afectadas por el conflicto

1 Trabajo de práctica realizado en la Alcaldía del Municipio de Ituango (2018-1).

2 Politóloga de la Universidad EAFIT (2018-2). Correo electrónico: mveleza3@eafit.edu.co

armado (Zomac),³ Ituango es uno de los territorios priorizados por el Acuerdo de Paz logrado entre Gobierno Nacional y las FARC-EP, con el que se pretende dar fin a un conflicto de más de sesenta años de duración. En este municipio se han presentado varios hechos victimizantes como confrontaciones armadas, homicidios, secuestros, minas antipersonal, desplazamiento forzado y presencia del narcotráfico para la siembra y comercialización de cultivos ilícitos. Esta realidad convierte al territorio en un escenario clave para el análisis en el que es relevante conocer la manera como se ha hecho efectiva la presencia del Estado en contextos micro territoriales en los que hay presencia de grupos armados ilegales, así como las dinámicas de sociabilidad y participación que se han gestado alrededor de un complejo contexto sociopolítico como este.

En ese orden de ideas, el análisis se centra en una de las formas organizativas más estables en el ámbito rural: la Junta de Acción Comunal (JAC), escenario fundamental que, creado con los principios de solidaridad, democracia, autonomía y autogestión, posibilita procesos participativos que promueven la organización de la sociedad civil. En el ámbito municipal, la JAC se ha convertido en un canal que permite construir relaciones con otros actores sociales y políticos, atendiendo a estrategias de intervención que permiten llegar a figuras pequeñas de la división político-administrativa como las veredas (Jaramillo, 2009: 13).

Al estudiar las dinámicas de sociabilidad que se generan al interior de estos escenarios, se debe reconocer el proceso que la toma de decisiones comunitarias puede llegar a tener en la gestión de conflictos organizativos. Esto implica entender a partir de la ciencia política los elementos que inciden en esos procesos mediante herramientas de análisis cualitativo como la que ofrece el Marco de Análisis de Desarrollo Institucional (ADI) propuesto por Elinor Ostrom (2005).

Este marco presenta herramientas teóricas y metodológicas útiles que permiten comprender, más allá de los marcos normativos legales, elementos propios de la diversidad en las interacciones humanas. Además, profundiza en el carácter y en la tipología de las reglas presentes en contextos comunitarios (Benedetti, 2017: 142), lo que posibilita determinar, primero, cuánto influye la normatividad formal y la intervención gubernamental en la estructura y en las prácticas reales generalmente aceptadas dentro de las JAC; y segundo, ver la forma en que las comunidades crean, mantienen y transforman procesos y acciones para resolver sus dilemas colectivos de acuerdo con la configuración de sus contextos.

Problema, pregunta e hipótesis

La figura de la JAC fue creada con la Ley 19 de 1958; además de ser un escenario de participación ciudadana, se pensó como un actor de base con poder de decisión que representa a las comunidades y posibilita la interlocución de la misma con el Estado

³ Estas zonas fueron fijadas por el Decreto 1650 de 2017; en él se incluye el listado de municipios más afectados por el conflicto y la metodología de inversión pública para dichos territorios.

colombiano (Flórez, 2015). El reconocimiento que el Estado le da a la acción comunal le otorga un marco normativo que busca cohesionar su labor, con lo cual los esfuerzos de la comunidad se suman a los del Gobierno con el fin de descentralizar las decisiones de los grandes centros poblados (donde se concentra el poder gubernamental) hacia las pequeñas poblaciones dispersas en el territorio.

El Estado tiene facultades constitucionales para intervenir en la estructura interna de las JAC. De acuerdo con el Artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, éste debe garantizar “el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realicen en sociedad” (Const., 1991, art. 38). Adicionalmente, en su artículo 103 consagra que debe contribuir “a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones comunitarias” (Const., 1991, art. 103). Respaladas en lo anterior, se han creado iniciativas gubernamentales que organizan normativamente la estructura interna de la JAC, tales como la Ley 743 de 2002, el Decreto 2350 de 2003, el Conpes 3661 de 2010, los programas de fortalecimiento de la acción comunal (promovidos por el Ministerio del Interior y las direcciones de participación ciudadana de cada Gobernación) y los estatutos internos de cada Junta. En ellas se reconoce a la comunidad como máxima expresión de autoridad representada en la Asamblea General de Afiliados.

De igual manera, se han creado figuras que conforman y coordinan la acción de las JAC, como, por ejemplo, el órgano administrativo representado en la Junta Directiva, el órgano de ejecución a cargo de las Comisiones de Trabajo, el órgano de control y vigilancia encarnado en el Fiscal y el órgano de conciliación o justicia comunal, cuyas tareas le corresponden a la Comisión de Convivencia y Conciliación. Esta última ha sido clave, pues ha expandido las funciones de las JAC, reconociendo que no solo pueden ser ejecutoras de infraestructura o promotoras de programas sociales, sino también veedoras y mediadoras de conflictos al interior de las comunidades.

En contextos de asociatividad comunitaria surgen conflictos organizativos que han sido reconocidos y tipificados por la norma. A los conflictos se les otorga un tipo de tratamiento que está a cargo de la Comisión de Convivencia y Conciliación (CCC), y es en esta instancia donde el conflicto tiene su primer control. De esta manera, el Estado ha creado reglas de juego que delimitan y definen en un marco legal la acción de la Comisión y orientan la identificación y el tratamiento de los conflictos. Allí radica la importancia de enfocarse en este organismo en particular pues de su acción depende, según la norma, la estabilidad organizativa de las JAC.

Cabe aclarar que el conflicto organizativo diverge del comunitario, ya que el primero tiene como causa asuntos de carácter comunal, es decir, que solo incluye a los afiliados a la JAC en sus procesos, mientras el conflicto comunitario implica a todos los habitantes del territorio, sin importar su afiliación a la Junta (Min Interior, 2014); este tipo de conflicto cuenta con otra clase de tratamiento que no es objeto de esta investigación.

Los conflictos organizativos surgen internamente por diferencias entre los dignatarios, entre estos y los afiliados, y entre los mismos afiliados a la JAC. Estos conflictos son tipificados según la norma y deben ser tramitados a partir de cuatro procesos: conciliación, impugnación, declarativo y disciplinario, en su respectivo orden (Tabla 1).

Tabla1. Conflictos en la Organización comunal

Proceso	Objeto	Procedimiento
Conciliación	Aborda el conflicto mediante el diálogo con los afectados y responsables de los hechos denunciados.	<ol style="list-style-type: none"> Una vez llevado el hecho a la CCC correspondiente se pueden llevar al cabo de 45 días varias audiencias de conciliación para llegar a un acuerdo. Si no se da el acuerdo se traslada el caso al organismo comunal de grado superior.
Impugnación	Se impugna: <ul style="list-style-type: none"> La elección de dignatarios comunales. Las decisiones adoptadas por los órganos de dirección, administración y vigilancia de los organismos comunales. 	<ol style="list-style-type: none"> Se adelanta por el organismo comunal de grado inmediatamente superior (Asocomunal). En caso de apelación, será de conocimiento de la entidad encargada de la inspección, control y vigilancia (Gov. de Antioquia).
Declarativo	Se declara sobre: <ul style="list-style-type: none"> Inconsistencias en los registros de los afiliados (repetidos o incompletos). Existencia de cartas de renuncia para los dignatarios que deseen abandonar su cargo. Fallecimiento o cambio de residencia de los afiliados. Inasistencia a reuniones o asamblea. Incompatibilidades sobrevinientes de los dignatarios. Falta de claridad en la residencia de los afiliados. 	Si se presume que uno de los afiliados está violando un derecho o incumpliendo un deber se debe emprender un proceso declarativo que incluye: Pruebas. <ol style="list-style-type: none"> Fallo declarativo y notificación.
Disciplinario	Se causa por la violación de los estatutos, o normas, que altere la organización comunal.	<ol style="list-style-type: none"> Se recoge el pliego de cargos y se notifica al inculpado. El coordinador de la CCC distribuye el trabajo entre sus miembros. Se asigna un ponente que estudie y determine la veracidad del caso. Con base en investigaciones previas el ponente determina si avocar su conocimiento o archivar el caso. Tipos de sanciones para afiliados: <ul style="list-style-type: none"> Suspensión hasta por tres meses. Tiene un carácter pedagógico. Desafiliación.

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio del Interior (2014: 13).

Como se observa, la voluntad estatal busca intervenir en la estructura y en los procesos de la acción comunal por medio de reglas formales respaldadas en un marco constitucional. Sin embargo, la naturaleza mutable de las comunidades y su capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes del entorno hace que los acuerdos y las acciones emprendidas por actores comunitarios se vean afectadas por decisiones particulares que son el resultado de la interacción de un subconjunto de actores, y que en su conjunto establecen reglas informales (Eslava, 2011: 45). Por lo tanto, los estudios de los conflictos organizativos presentes al interior de las JAC no solo deberían estudiarse a partir de un tratamiento formal, sino que también se deben abordar desde una mirada

informal que reconozca las costumbres, tradiciones, códigos y hábitos comunes, como medios con los cuales los afiliados logran solucionar sus conflictos para alcanzar sus propósitos y generar consecuencias para todos los miembros de la Junta.

Al variar la capacidad de las organizaciones humanas para adaptarse al entorno, así como la relación existente entre las personas y entre ellas con las organizaciones estatales, varía también la forma en la que aparecen y se emplean instituciones de tipo formal e informal. Por esta razón, es importante conocer las diferentes variables que conforman el escenario en el cual las personas toman las decisiones, pues el hecho de que instituciones formales e informales se hagan presentes en el plano comunitario no implica necesariamente que se usen simultáneamente y de manera complementaria para los mismos propósitos. De esta manera, la pregunta inicial busca conocer, a partir de un caso particular, ¿cuál es la relación entre las instituciones formales e informales durante la gestión de conflictos organizativos emprendidos por la CCC de la vereda El Amparo?

Partiendo del hecho de que los afiliados que participan en expresiones asociativas como las JAC asumen por medio de votación la adopción de las normativas incluidas en los estatutos que las rigen, y a su vez emprenden acciones comunes que dan respuesta a sus necesidades organizativas, se plantea a modo de hipótesis que para la gestión de conflictos organizativos por parte de la CCC de la vereda El Amparo se da una relación de complementariedad entre instituciones formales e informales. Se intuye que la CCC adapta la normatividad disponible a la realidad particular que se vive al interior de la vereda sirviéndose simultáneamente de arreglos comunes (no contemplados en las instituciones formales) entre sus miembros.

Marco conceptual

La pertinencia del enfoque neoinstitucional para realizar un estudio que tiene como centro la acción comunal se basa en que reconoce a las personas como “protagonistas de la decisión social” (Eslava, 2011: 45). Es decir, desde esta mirada, son ellas las encargadas de alcanzar sus propósitos, tomando decisiones sobre acciones que pueden estar reguladas en un marco de acción considerado como formal o legal y en un marco de acción informal, no regulado, que se fundamenta en las interacciones humanas.

Para entender la propuesta teórica neoinstitucional es vital hacer una distinción inicial entre las reglas de juego y los jugadores. Douglas North propone que estos últimos vendrían a ser los actores, entendidos como organizaciones “que al igual que las instituciones proporcionan una estructura a la interacción humana” (1993: 13). Estas organizaciones están conformadas por grupos de individuos unidos con alguna identidad común que los impulsa a cumplir ciertos objetivos. Un ejemplo son los cuerpos políticos, que incluyen partidos y movimientos políticos, o en este caso, las CCC como organismo de control que se deriva de la estructura de un actor de orden mayor como la JAC.

En cuanto al concepto de institución, existe una confusión teórica debido al constante uso que se le da para referirse a organismos que tienen una función de interés público. Sin embargo, los estudios realizados por Adolfo Eslava son pertinentes para entenderlas inicialmente como “reglas que limitan, pero a la vez incentivan las relaciones sociales” (2011: 44). Es decir, las instituciones definen y delimitan el marco de acción y el conjunto de elecciones de los individuos; además, influyen en la interacción social y determinan lo legítimas que pueden ser las organizaciones (Eslava, 2011: 157).

Entender las instituciones como reglas implica ahondar en el sentido de este concepto, al cual Elinor Ostrom presta gran importancia en su obra *Comprender la diversidad institucional* (2005). La autora plantea que las reglas se pueden considerar como un conjunto de instrucciones para crear una situación de acción en un ambiente particular. Estas son parte del tejido moral generalmente aceptado en la sociedad y se constituyen como “entendimientos compartidos por los participantes, sobre el cumplimiento de prescripciones que se requieren para lograr ciertos resultados” (Ostrom, 2005: 18).

Según la teoría de North, las instituciones pueden ser formales o informales. Las primeras hacen referencia a las normas que existen en una comunidad formalmente constituida. Son creadas mediante procedimientos formales como en el caso de las constituciones políticas o el código civil. Se pueden materializar también como un “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a situaciones manejables” (Vargas, como se cita en Eslava, 2011: 30). En este caso concreto, pueden hacer referencia a las iniciativas gubernamentales arriba mencionadas, tendientes a promover y organizar la acción comunal en el territorio nacional.

Las instituciones informales, por su parte, son vistas como un instrumento para la consecución de fines que permiten abrir un marco mayor de posibilidades de acción. Se manifiestan en acuerdos, costumbres, tradiciones, hábitos comunes o códigos de conducta que evolucionan a lo largo del tiempo. Este concepto permite reconocer que la decisión social muchas veces tiene mayor impacto en la fuerza de las creencias y costumbres que en la fuerza de la coerción motivada por la norma (Eslava, 2011: 45-46). Por lo tanto, en su estudio se abarca la incidencia que las reglas de juego tienen sobre el nivel micro de la vida ciudadana y los sectores específicos donde se da la decisión social (North, 1993). La visión informal de una institución permite ver las reglas como un elemento mutable y dinámico dependiente de los contextos, la interacción social y las características de la comunidad, que se modifican en función de las necesidades de un grupo de personas.

Una vez entendidos los conceptos rectores que guían la investigación a través del enfoque neoinstitucional, se expone el marco ADI, el cual constituye un grupo de micro conceptos con los que se consideran aquellos elementos indispensables para estudiar las instituciones, los cuales serán abordados más adelante durante la integración del análisis de caso. Esta herramienta teórica y metodológica, propia del neoinstitucionalismo, permite la “comprensión de situaciones sociales complejas, dividiéndolas en conjuntos manejables de actividades prácticas” (Polsky & Ostrom, 1999: 7). Permite a

los políticos y académicos, interesados en los sistemas de participación ciudadana, ver cómo los individuos resuelven problemas modificando simultáneamente las reglas en varios niveles de acción (Ostrom, 2005: 29). Este recurso es útil para descubrir cómo las relaciones informales posibilitan la creación de arreglos formales y cómo a partir de la institucionalidad formal se presentan situaciones en las que se imponen prácticas informales que logran legitimar las acciones que emprende una comunidad (Benedetti, 2017: 143).

Metodología

Como ya se mencionó, la construcción del marco ADI se realiza a partir del estudio de un caso particular. Si bien el municipio de Ituango cuenta con 119 JAC activas ante la Dirección de Organismos Comunales de la Gobernación de Antioquia, la elección de la vereda se hace atendiendo, en primer lugar, a un criterio de factibilidad que evalúa las condiciones de seguridad que permiten llevar a buen término la investigación. En segundo lugar, a un criterio de generalidad, pues, como se explicará más adelante, la JAC El Amparo posee rasgos generales de ubicación y demografía muy similares a los de un alto número de veredas del municipio de Ituango. Por último, atiende a un criterio de legalidad, es decir, la JAC, efectivamente, cumple con los requisitos mínimos legales de conformación ante la Gobernación de Antioquia.

El método de recolección de información primaria para el análisis de caso se hizo por medio del acceso a documentos oficiales que incluyen registros, actas de conformación, etcétera. Se realizó observación directa y permanente del contexto del municipio durante seis meses. Adicionalmente, se hizo un grupo focal que tuvo lugar en la vereda El Amparo con tres de los miembros de la JAC: el presidente, la secretaria y el conciliador N.º 2.⁴ Asimismo, se realizó una observación no participante en escenarios similares de otras veredas, lo cual contribuyó al enriquecimiento de la lectura efectuada. A su vez, como fuentes secundarias se accedió a información de libros y archivos digitales. Es importante aclarar que para ser consecuente con la estructura de análisis que propone el marco ADI, la información recabada es el insumo para la construcción de cada una de las categorías de análisis propuestas en el marco. Este proceso posibilita presentar de una manera sistémica la información, acorde con la estructura que propone la metodología utilizada.

Contexto del municipio

Ituango es un municipio situado al norte del departamento de Antioquia, fundado en 1844. Limita al Norte con el departamento de Córdoba y el municipio de Tarazá, al Nororiente con el río Cauca; al Suroriente con Sabana Larga, al Sur con Peque y Dabeiba,

4 Los asistentes del grupo focal relataron su percepción de las condiciones biofísicas y sociopolíticas de la vereda, la actual dinámica de trabajo de la Junta y el papel que la Comisión de Convivencia y Conciliación asume a la hora de gestionar lo que en la investigación se entiende como conflicto organizativo.

y al Occidente con Mutatá. Tiene una extensión de 2347 km², siendo después de Urrao el tercer municipio más extenso del Departamento. Está en el margen derecho de la cordillera Occidental, ubicación que implica que una gran parte de su área (2112 km²) esté situada en la reserva del Parque Nacional Natural Paramillo. Esta posición hace que el municipio se caracterice por tener una topografía abrupta con terrenos predominantemente escarpados. Cuenta con una población de 24592 habitantes, 5970 en la zona urbana y 18622 en la zona rural. La división administrativa del municipio está compuesta por tres corregimientos, cuatro centros poblados y ciento trece veredas (Plan de Desarrollo, 2016).

Las actividades económicas son en su mayoría de sectores primarios como la agricultura, la minería de subsistencia, la silvicultura y la pesca. En el contexto departamental, antes de la construcción de la represa de Hidroitungo el municipio se caracterizaba por ser una zona de poca inversión y con ineficiente tecnología. Actualmente, posee un sistema precario de carreteras veredales que limita la conexión de los puntos de producción y comercialización (Valencia, 2012). Aparte de sus dificultades para aumentar la productividad y la expansión de los mercados internos, cuenta con un aparato administrativo débil pues, al ser considerado un municipio de sexta categoría, su margen de maniobra es reducido y su dependencia a la intervención departamental, nacional e internacional es alta.

La ubicación del municipio, su configuración topográfica, el hecho de que sea una tierra de trópico bajo, constituida por zonas boscosas y con un acceso precario, hace que sea un eslabón clave para la siembra y comercialización de cultivos de uso ilícito, en los que predomina la hoja de coca. Por esta razón, se han asentado estructuras ilegales en el territorio que luchan por el control territorial, además de ejercer una función de autoridad ante la ausencia estatal. La presencia de grupos armados como las FARC-EP se ve desde hace treinta y cinco años, principalmente con los frentes 18 y 36. Además hay una fuerte presencia del grupo paramilitar denominado "Los urabeños", quienes transitan por los municipios de frontera con Ituango, principalmente por el lado de Córdoba y Peque.

Los enfrentamientos entre grupos armados al interior del municipio y la lucha frontal del Estado por tomar el control han dejado un saldo total de 17673 víctimas, cifra que representa el 73,5% del censo poblacional del municipio. Los combates entre los grupos armados por el control del territorio y la bonanza de los cultivos ilegales han generado grandes problemas sociales, al punto de ser calificado como uno de los territorios con índice de calidad de vida más bajo en el Departamento y catalogado desde 1999 por el Gobierno Nacional como una zona de riesgo extremo.

Estudio de caso en el marco ADI

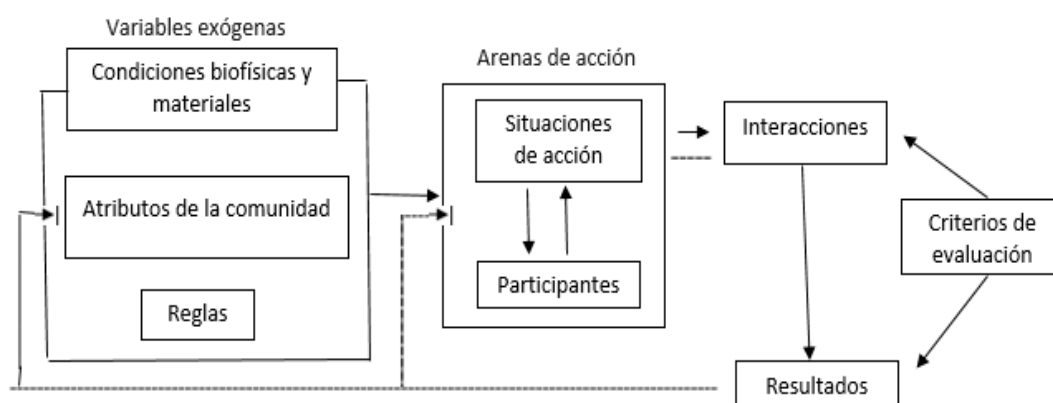
Con el objetivo de identificar el tipo de relación que las instituciones formales e informales tienen en la gestión de conflictos organizativos en un contexto de acción comunal, se construye a continuación el marco ADI de la mano de dos textos: la obra de Ostrom *Understanding Institutional Diversity* (2005), en la que se asume el marco como

una alternativa para sintetizar los hallazgos de estudios de caso, y *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design* (Polsky & Ostrom, 1999), trabajo en el que Ostrom y Margaret Polsky crean una ruta sistemática para el análisis y diseño de políticas basada en esta teoría.

El marco se presenta como un mapa conceptual multinivel que proporciona un conjunto de variables y criterios de análisis, que permiten interpretar de manera flexible las dinámicas institucionales que se dan en marcos normativos formales e informales. Esto es de gran relevancia, ya que contribuye al desafío que afrontan los teóricos institucionales al momento de entender la estructura de una situación y así seleccionar suposiciones apropiadas sobre el comportamiento humano que se ajusten al tipo de caso que se está analizando (Ostrom, 2005).

Inicialmente Ostrom reconoce que para la toma de decisiones los actores viven situaciones en las que asumen roles que los facultan y les proporcionan formas y herramientas de control e información para emprender acciones con las cuales llegan a resultados concretos. En este sentido, propone dividir el marco en elementos que conforman recursos comunes, los cuales forman escenarios donde las instituciones afectan e inciden en el comportamiento de los individuos; en estos escenarios se conforman estructuras de interacción que se influyen entre sí y generan resultados observables (Gráfico 1).

Gráfico 1. Esquema ADI. Fuente: Ostrom (2005: 53).



En el Gráfico 1 se observan los elementos que integran el marco. La primera estructura a la que se debe hacer referencia es la *Arena de acción* que en el caso de la vereda El Amparo se materializa en su JAC, escenario o nivel focal donde tiene lugar la interacción de los participantes y las situaciones de acción. Es aquí donde se define la política, pregunta o problema a analizar. En este escenario de participación, los afiliados a la Junta intervienen considerando alternativas de acción sobre diversos asuntos que conlleven consecuencias para todos los implicados, encauzando sus esfuerzos hacia un objetivo común.

La arena de acción está integrada por dos nodos: la situación de acción y los participantes; la primera hace referencia al “espacio social en el que los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian bienes y servicios [y] resuelven problemas” (Ostrom, 2005: 53). Se da cuando dos o más participantes tienen la posibilidad de elegir entre un conjunto o más de posibles acciones que producen resultados colectivamente para un asunto específico. En el caso que nos ocupa, interesa conocer el espacio social en el que se decide sobre asuntos relacionados con los conflictos organizativos.

A su vez, dependiendo de la situación de acción que se decida analizar se identifican los participantes implicados, que en el caso de los conflictos de tipo organizativo son todas las personas que cumplan el carácter de afiliados, aquellos que asuman algún cargo de dignatario y aquellos dignatarios que funjan específicamente como conciliadores de convivencia. En la gestión de conflictos organizativos los participantes que se encuentran en una determinada posición cuentan con la capacidad de elegir acciones entre un conjunto de alternativas disponibles. La teoría propone que para hacer una lectura integral sobre la forma en que los participantes valoran un hecho y procesan la información necesaria para la selección de alternativas y la toma de decisiones, se debe tener en cuenta el acceso a los recursos que tiene el participante, es decir, se deben analizar factores como el capital, conocimiento, e influencia social (Ostrom, 2005: 82).

Al igual que los recursos, los participantes cuentan con diversos atributos. Dependiendo de cómo se configuren, estos pueden determinar cómo se desarrolla la gestión de determinado conflicto por parte de la Comisión; el primero es el número de participantes, ya que la cantidad puede alterar las decisiones. El segundo es el estatus individual o grupal de los participantes; considerar un conjunto de individuos como un actor compuesto implica asumir que estos tienen la intención de participar de una manera coordinada en una acción colectiva. Adicionalmente, se deben tener en cuenta las características atribuidas o adquiridas de cada individuo tales como la edad, educación, género y experiencia, puesto que pueden ser influyentes para el proceso de toma de decisión.

Para abordar conflictos que involucran a la organización se debe incluir en el análisis a aquellos actores que son el foco del conflicto dentro de la arena de acción, es decir, a los afiliados y a los dignatarios. De las decisiones que estos tomen y la forma como ejerzan la acción comunal depende la aparición de conflictos que deben ser tramitados por la Comisión. La caracterización de los afiliados se hace teniendo en cuenta rasgos generales del conjunto de individuos; la Junta de El Amparo cuenta con 85 afiliados que son mayores de 14 años y viven permanentemente en la vereda. La condición de afiliado se adquiere mediante un compromiso de palabra y se afianza con la participación en las actividades que realiza la Junta en el territorio. En cuanto a los dignatarios de la Junta, están activos once: el presidente, el vicepresidente, la secretaria, el tesorero, tres encargados de las comisiones de trabajo, el fiscal y los tres conciliadores. Estos se eligen de manera democrática cada cuatro años y ejercen su función de manera

autónoma; sin embargo, se debe destacar que el papel del presidente llega a ser particularmente importante, pues su opinión es frecuentemente consultada para la toma de decisiones dentro de la Junta.

Al tratarse de un conflicto organizativo, el órgano de conciliación comunal se reconoce como actor clave y por esto requiere un análisis más juicioso, ya que la CCC es la autoridad encargada de surtir una vía conciliatoria entre las partes cuando surja algún tipo de conflicto que afecte el buen funcionamiento de la organización. La configuración y características pueden variar según la arena de acción escogida; en el caso de la vereda El Amparo, la Comisión está conformada por tres afiliados que ocupan el cargo de conciliadores, a los que a partir de ahora nos referiremos como C1, C2 y C3, y quienes actúan como un actor colectivo en asuntos de su competencia; es decir, las decisiones tomadas deben ser concertadas y aceptadas por la mayoría.

En cuanto a los criterios de caracterización de los participantes, se resaltan aquellos que pudieron ser identificados en el grupo focal y en los documentos legales de conformación de la JAC,⁵ como el hecho de que los tres son hombres, agricultores, mayores de edad y todos asumieron el cargo en el año 2016. El C1 tiene 51 años, hace seis vive en la vereda y, en cuanto a experiencia, ya había tenido la oportunidad de ser conciliador en el período anterior. Por su parte, el C2 tiene 25 años, ha vivido toda su vida en la vereda, y si bien no tiene experiencia en cargos anteriores, es importante señalar que es el hijo del actual presidente de la Junta, quien además ha ocupado ese cargo en otras ocasiones al igual que otras funciones en la misma. Por último, el C3 tiene 27 años, anteriormente no había ocupado ningún cargo, y vive hace doce años en la vereda.

Continuando con la construcción de las categorías de análisis, Ostrom señala que los participantes y la situación de acción interactúan en tanto se ven afectados por *variables exógenas*. Estas variables pueden condicionar la aparición de ciertos arreglos institucionales y, a su vez, limitan o motivan la interacción de los participantes en torno a la gestión de conflictos organizativos. Están constituidas por *condiciones biofísicas o materiales, atributos de comunidad y reglas*.

Las condiciones biofísicas hacen referencia al entorno en el que actúan los participantes. En este caso, se ven inmersos en un territorio rural con características biofísicas particulares que tienen gran influencia en el desempeño de sus funciones. La vereda El Amparo está ubicada al Suroccidente, limita con las veredas Santa Ana, el Cedral, El Bajo Inglés y Singo el Chorrón. Se encuentra a tres horas de la cabecera municipal, dos en un trayecto por carretera veredal y una por camino de herradura o trocha.

Por otro lado, es una de las 25 veredas que conforman el área amortiguadora del Parque Nacional Natural Paramillo, propuestas para reserva campesina. Predominan en

5 Disponibles en el módulo Mercurio de la plataforma surco (Sistema unificado de registro comunal) de la Gobernación de Antioquia (<https://bit.ly/2NaYBlE>).

ella los minifundios y la pequeña propiedad, entre un décimo y quince hectáreas. Su territorio es escarpado y la ubicación de las viviendas hace que los habitantes de la vereda se encuentren bastante dispersos.⁶ Su sistema productivo se sostiene dentro del modelo tradicional basado en la producción agrícola y pecuaria, en gran parte para el autoconsumo (maíz, frijol, café).

La presencia del conflicto armado en esta zona está asociada a su ubicación geográfica, pues históricamente el Parque Natural Paramillo ha sido uno de los epicentros del mismo. Al estar situada en el área amortiguadora del Parque, la vereda se convierte en un corredor obligado para el paso de tropas, armamento y droga (Valencia, 2012). Si bien en la vereda El Amparo no han sido tan fuertes las confrontaciones, en el año 2000 se registró un desplazamiento que forzó a las personas a salir de sus hogares durante varias semanas.⁷ Adicionalmente, la vereda ha sido refugio para la migración de pobladores de otras veredas que han tenido que salir por la presión de los grupos armados al margen de la ley.⁸

Las JAC, no solo en Ituango sino en muchos municipios del país, se convirtieron en una plataforma de disuasión para los grupos armados. Su arribo a las veredas, como lo expone Jaramillo (2009):

[y] las demandas hacia la comunidad en términos de alimentos, recursos, manejo de información, se tramitan ante el presidente de la junta pues su gran legitimidad dentro de la vereda garantiza para los actores armados el conocimiento de su presencia y la difusión de “manuales de convivencia” que deben aplicarse como parte de sus estrategias de control sobre el territorio (2009: 240).

Esto mismo sucedió en El Amparo; sus habitantes narran que cuando los actores hacían presencia en la vereda los obligaban a estar organizados y participar activamente en las actividades que se realizaran en pro de la comunidad, como la construcción de casas o el mantenimiento de los caminos.

La segunda variable exógena que tiene en cuenta el marco son los *atributos de la comunidad*, y se describen como las capacidades físicas o conductuales que tiene un grupo de personas para proveer un bien o servicio. En este se incluye la demografía y los hábitos culturales visibles y compartidos que caracterizan a los habitantes de un mismo territorio. El grado de afinidad entre los participantes también es importante para ver la forma en la que estos se relacionan, es decir, qué tan cercanos son o si poseen algún vínculo particular que los une. Otros atributos que pueden considerarse son: el grado de conocimiento de los participantes sobre estrategias de participación, los

6 Dato tomado de la cartografía social realizada por habitantes de la vereda con el acompañamiento de la Agencia Nacional de Tierras (2017).

7 Dato suministrado en el grupo focal.

8 Dato suministrado por la secretaria de la Junta, quien llegó a la vereda como víctima de desplazamiento hace doce años.

valores que consideran importantes, sus creencias y preferencias potenciales sobre ciertas estrategias o modos de proceder, su opinión frente a la orientación de ciertos objetivos y la forma en la que asumen los resultados obtenidos.

Como parte de los atributos de comunidad de la vereda cabe destacar el número de habitantes que residen en ella. Según datos del Sisbén, está compuesta por 188 personas (111 hombres y 77 mujeres), las cuales conforman unas 45 familias. Se debe subrayar que su bajo volumen poblacional y su alta dispersión afecta notablemente la coordinación entre los distintos actores que conforman a su vez la JAC, al punto de evidenciar poca comunicación para efectos de organización.

En cuanto a la Junta, sus dignatarios reconocen que las dinámicas de violencia que se han dado en el municipio y en la vereda inciden en su funcionamiento, puesto que su relación con los actores del conflicto ha modificado las relaciones y acciones emprendidas al interior del organismo comunal, al punto que los afiliados reconocen que ahora no trabajan de la misma manera como lo hacían antes y la disminución de la presión armada ha dejado como resultado una Junta desarticulada que se reúne esporádicamente para eventos muy específicos.

La CCC por su parte, es concebida como un organismo autónomo que tiene independencia para decidir sobre situaciones que alteran la convivencia y la tranquilidad de los habitantes de la vereda. Generalmente intervienen en casos relacionados con linderos y deudas contraídas entre las personas de la comunidad y sus acciones no llegan a afectar la calidad de un afiliado de la Junta. Al momento de la elección de los conciliadores, las personas suelen fijarse en que el candidato sea respetuoso, tranquilo y con buenas relaciones con sus vecinos. La experiencia personal de cada afiliado frente a los demás postulados para asumir el rol de conciliador suele influir a la hora de escoger a la persona más óptima para ocupar el cargo. Las personas solicitan la intervención de esta Comisión en sus conflictos basándose en quiénes la integran, su comportamiento en el territorio y la forma como han hecho su trabajo en la Junta.

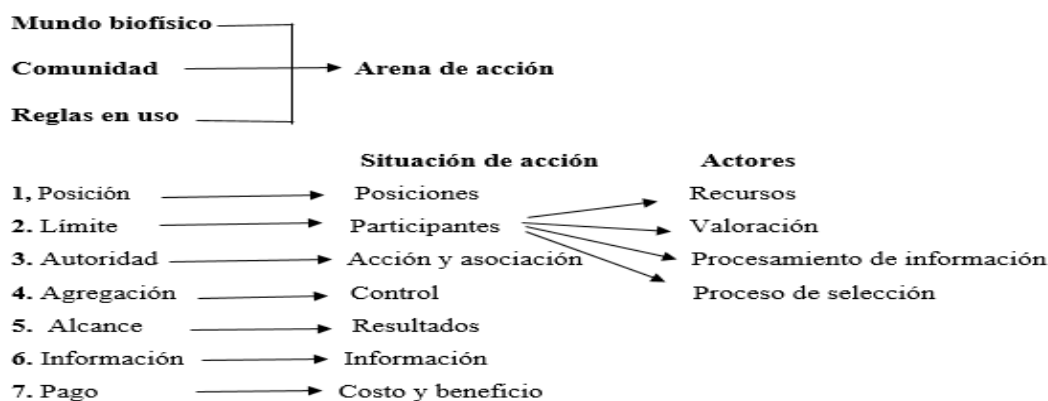
Otro elemento condicionante en esta categoría es el contacto de la JAC con actores de grado superior como los organismos estatales que incluyen a la Alcaldía municipal, los organismos comunales de grado superior y las entidades encargadas de ejercer inspección y vigilancia encarnadas en funcionarios de la Gobernación de Antioquia. El vínculo de estos actores no ha sido muy estrecho, los cargos se han asumido sin capacitación previa de estos actores y se han ejecutado atendiendo más a la intuición y a la forma en que cada dignatario ha ejecutado sus acciones. Además, los estatutos internos de la Junta, que hacen parte de una estrategia promovida por la dirección de organismos comunales de la Gobernación de Antioquia, con la que se busca que los afiliados rijan sus acciones de acuerdo con lo que estipula la Ley 743 de 2002 y el Decreto 2350 de 2003, no son conocidos por el total de afiliados. Los dignatarios resaltan que, si bien los estatutos de la Junta están en poder del presidente, nunca se han detenido a leerlos y socializarlos debido a la complejidad y extensión de la información que allí se consigna.

La tercera variable exógena que contempla el marco, clave para el objetivo del presente texto, es aquella que hace referencia a las *reglas*. De acuerdo con Polsky y Ostrom (1999), cuando se decide estudiar una situación particular, lo más conveniente es asumir que las instituciones están temporalmente fijadas y que forman parte de la estructura de la situación, más que de la solución en juego. La teoría propuesta invita a reconocer que las reglas existentes se anidan en otro conjunto de reglas entre sí. Estas pueden manifestarse en un nivel operativo, en un nivel de elección colectiva y en un nivel de elección constitucional.

Las reglas que se dan en el nivel operativo influyen en las decisiones cotidianas, cambian a un ritmo muy rápido y dependen de la discrecionalidad de cada individuo. Las reglas en el nivel de la elección colectiva tienen un impacto en las actividades operativas y en los resultados, y determinan además quién participa. Las reglas de elección constitucional por su parte, son impuestas en un nivel mucho mayor, fijan la situación de elección colectiva, su cambio es mucho más lento y requieren la aprobación de actores de orden mayor. Su función es prescribir, vigilar y hacer cumplir que las reglas de los otros dos niveles se den de la manera adecuada. Para identificar la relación entre instituciones es pertinente observar los tres tipos de niveles, ya que esto permitirá ver cómo se manifiestan las instituciones formales e informales en un plano determinado (Ostrom, 2005).

El marco ADI propone una clasificación genérica de siete reglas; este paso es de suma importancia para responder a la pregunta de investigación pues la caracterización es una guía para el estudio e identificación de las instituciones en el análisis de caso. El Gráfico 2 resume el tipo de reglas, bien sean formales o informales; a cada una de ellas se le asigna un papel en la situación de acción seleccionada y llevada a cabo por la CCC. La clasificación se fundamenta en la información suministrada en el grupo focal y los datos encontrados durante la observación de escenarios similares en otras veredas del municipio. Este hecho puede limitar la identificación de reglas informales puesto que su carácter intermitente y dependiente del contexto requiere un proceso de observación permanente.

Gráfico 2. Relación entre reglas en uso y elementos de la Arena de acción. Fuente: elaboración propia a partir de Polsky & Ostrom (1999: 39).



1. Reglas de posición: Fijan el rol, el número y el tipo de participantes de la situación de acción. La institucionalidad formal estipula que el conjunto de roles que un conciliador puede asumir depende de los cuatro procesos –conciliación, impugnación, declarativo y disciplinario– que debe llevar a cabo según el caso. En la situación concreta de la Junta, los tres conciliadores no asumen una diferencia entre los cuatro procesos sugeridos por la norma y consideran que su misión debe basarse en solucionar aquellas situaciones que alteran la convivencia, como por ejemplo, discusiones entre vecinos a causa de los linderos que separan las fincas o malentendidos por deudas de dinero, asuntos que, como ya se mencionó, tienen un carácter más comunitario que organizativo. No obstante, son los únicos procesos a los que hacen alusión, lo cual evidencia además que ellos no interfieren en asuntos eminentemente organizativos, como la declaración de conductas de los afiliados que alteran el orden de la Junta o la acción de los dignatarios.

2. Reglas de límite: Especifican el modo en que los participantes entran o salen de las posiciones. La capacidad de un participante para abandonar una posición constituye un límite que los demás miembros del grupo tienen para controlar el poder. Puede suceder que otros, ajenos a la situación de acción, tengan un control mayor o menor sobre la decisión; en estos casos se puede determinar si hay alguna presión de algún actor externo, bien sea alguien de la comunidad, un grupo armado o la Alcaldía del municipio. La acción de la Comisión tiene el mismo período de duración de los otros organismos, cuatro años. Se supone que ellos deberían cumplir el período, sin embargo, las variables exógenas de la vereda pueden ser factores que condicionen el término del mismo.

En la vereda El Amparo, según las prácticas tradicionales de la Junta, los conciliadores tienen el poder de decidir sobre dos situaciones que consideran de su competencia: asuntos de linderos en los que deciden sobre la cantidad de tierra que le pertenece o no a un habitante de la vereda y asuntos relacionados con discusiones acerca de deudas monetarias. Vale aclarar que la intervención de la Comisión en alguno de estos dos asuntos se hace siempre y cuando su presencia haya sido solicitada por alguno de los implicados. En estas situaciones la Comisión toma la decisión que considera más pertinente mediante unanimidad; en caso de no haber acuerdo, se procede a decidir mediante el voto para hacer efectiva la decisión.

3. Regla de autoridad: Son complementarias a las reglas de límite; precisan las acciones que pueden tomar los participantes en posiciones determinadas, e influyen en el poder total que se crea en las situaciones de acción y en la distribución de dicho poder.

En contextos de conflicto armado donde la presencia de actores externos que velan por el buen funcionamiento de la Junta es latente, esta regla es de suma importancia ya que la autoridad de los conciliadores, tal como lo narran los miembros de la vereda, llega a un límite. Si alguna de las partes que forman un conflicto no quiere ceder después de haber intervenido la Comisión, las mismas personas –no necesariamente los conciliadores– se encargan de buscar ayuda externa que obligue a

los implicados a cumplir el dictamen de la Comisión.⁹ Es decir, la autoridad de la Comisión en la solución de conflictos de este tipo está condicionada por el grado de legitimidad que tenga la decisión tomada por la Comisión; si las partes implicadas no están a favor del fallo se desacata su orden o recomendación y generalmente se busca la opinión de un tercero.

4. Reglas de agregación: Determinan el proceso de toma de decisión en una situación de acción. Las reglas de agregación pueden ser de tres tipos: no simétricas, simétricas y carentes de reglas de agregación. La primera hace referencia a la forma diferencial en la que se asigna a los participantes gestionar una situación de acción, dependiendo de alguna decisión que se adoptará en algún punto de un proceso de decisión. La segunda asigna el control conjunto sobre una acción a varios participantes que están de acuerdo con la decisión de modo que todos son tratados de la misma forma y tienen las mismas facultades; por ejemplo, la unanimidad. La tercera se presenta cuando la decisión depende de más de un participante; en esta existe la posibilidad de no llegar a un acuerdo, por lo cual se debe especificar qué pasaría si no se llega a un acuerdo en la acción propuesta.

El número de conciliadores para conformar la Comisión se sugiere de forma estratégica en los estatutos para que la decisión pueda darse de tal forma que, en caso de existir un desacuerdo entre los conciliadores, se pueda votar por mayoría. En el estudio de caso se hace evidente que la mayoría de decisiones se toman de manera simétrica. Si bien se asignan tareas para la tramitación de los casos, los tres conciliadores deben estar unánimemente de acuerdo para tomar una decisión que tenga que ver con los asuntos arriba mencionados.

5. Reglas de alcance: Especifican la jurisdicción de los resultados; esto es, las decisiones tomadas por el órgano conciliador solo son válidas para quienes pertenezcan al territorio en cuestión. Opera una regla de alcance si se identifica que un objetivo es un resultado. Cada proceso definido por la norma tiene un objetivo específico; con los cuatro tipos de procesos estipulados en la norma se pretende que los conciliadores logren un control sobre asuntos de disciplina entre los miembros, conciliación de conflictos y buen ejercicio de las funciones de sus afiliados. La presencia de este tipo de regla no es tan clara en las prescripciones informales que se manifiestan entre los miembros de la Comisión de El Amparo, pues las acciones emprendidas por ellos no se justifican en un objetivo sino más bien en circunstancias específicas. Esto es posible afirmarlo ya que los conciliadores no se reconocen a sí mismos como garantes de la convivencia y la armonía en la vereda sino más bien como prestadores de un servicio de mediación de conflictos, que ejecutan en caso de que se les solicite.

⁹ En el grupo focal se hace alusión a este hecho explícitamente en el caso de una discusión entre vecinos por linderos entre las fincas, que según el demandante estaban mal demarcados.

6. Regla de información: Con esta tipificación se asigna la obligación, permiso o prohibición de comunicarse en posiciones de determinados nodos de decisión, y posibilita además establecer el lenguaje y la forma en la que la comunicación tendrá lugar. Con la regla de información se determina primero el flujo de la información; segundo, su frecuencia y precisión, y, por último, el objeto de la comunicación.

Siguiendo los lineamientos que proponen las entidades reguladoras de la acción comunal, las CCC deben manejar un protocolo de información con cada uno de los procesos llevados a cabo, los cuales, en caso de ser necesario, deberán escalar al organismo de grado superior. Al no darse el proceso de esa manera la información tiene un tratamiento distinto; los conciliadores se encargan de obtener la información en algunos de los dos tipos de conflicto que desean gestionar, atendiendo a la discrecionalidad. En caso de ser varias las partes involucradas cada uno se asigna un rol para llegar a los implicados y, una vez cumplido este paso, registran la información que suministraron las partes. Los datos obtenidos en el proceso se consignan en un formato escrito al que nadie más tiene acceso y de ser necesario mandan una notificación escrita al procesado para comunicarle su decisión. Según los conciliadores, este tipo de procesos no son compartidos generalmente con otro tipo de organismo o dignatario, a menos que lo soliciten directamente con la Comisión.

7. Reglas de pago: Determinan el costo y definen los beneficios de cumplir con diferentes tipos de reglas en la situación de acción. La materialización de las reglas de pago en el plano informal no es fácilmente identificable en el caso estudiado, no obstante, se infiere que quien recibe la infracción, o en su defecto, el dictamen menos favorable de una decisión, debe asumir el costo de la intervención del organismo comunal, acatar su fallo o asumir las consecuencias de no hacerlo que pueden materializarse en una posible coerción de un actor externo. De igual forma, los beneficios de la intervención pueden favorecer a uno u otro implicado al que se conceda la razón. Esto no quiere decir que siempre que haya un inconveniente los conciliadores apelen al recurso de intervención externa, simplemente es una alternativa de acción que tienen a la mano, la cual busca hacer efectivas las decisiones que toma la autoridad competente, en este caso la CCC.

La CCC no interviene sobre procesos organizativos o sobre el estado de afiliación de los miembros, sin embargo, las decisiones tomadas en los asuntos en los que sí intervienen han llegado a afectar la participación de las personas como afiliados en la Junta, al punto de manifestar que las decisiones tomadas por la Comisión han generado malestar en los implicados. En cuanto a los pagos, según la norma el único beneficio que tiene participar como mediador en situaciones de este tipo es el de la satisfacción personal y el beneficio colectivo que su gestión puede traer al ambiente pacífico y de convivencia en la vereda. No es posible determinar con exactitud que así suceda, pues no existe en este trabajo una manera de comprobar que las decisiones tomadas por los conciliadores en estos dos aspectos no beneficien indirectamente a los dignatarios. Sin embargo, los costos de intervenir pueden ser bastante altos

para el conciliador, pues como se mencionó anteriormente, del desempeño de sus funciones depende su prestigio ante la comunidad y de no verse acatado su veredicto por inconformidad de los implicados se pueden generar situaciones inmanejables, en las que la Comisión tiene poco margen de maniobra, y es necesario por lo tanto acudir a otras instancias estatales o actores externos, lo cual puede afectar el ambiente organizativo de la Junta.

Integración del análisis y conclusiones

El empleo de una herramienta cualitativa como el marco ADI ha sido útil para relacionar categorías de análisis que se convierten en elementos integradores durante la creación y ejecución de reglas formales e informales. Al integrar cada una de las variables del marco se identifica la manera como los elementos que conforman la arena de acción –participantes y situación de acción– interactúan, en tanto se ven afectadas por variables exógenas, lo cual arroja resultados que afectan o modifican el comportamiento de cada categoría (Benedetti, 2017: 144).

El ejercicio anterior brinda un panorama en el que se visibiliza cómo desde la acción comunal los individuos se unen e interactúan para resolver dilemas colectivos en medio de un contexto marcado por el conflicto armado y la precaria intervención de los actores gubernamentales. En ella los participantes toman decisiones a partir de información incompleta sobre el conjunto de acciones disponibles, lo cual condiciona el pleno conocimiento de alternativas de acción que se proponen para cada proceso a partir de la regla formal, y en consecuencia aparecen expresiones de reglas informales que se gestan gracias a la interacción y la relación del participante y de ellos con su contexto. La adaptación de reglas informales que se ajustan a las necesidades de la vereda y a las capacidades de quienes las ejecutan, ha hecho que los participantes –en este caso los conciliadores– asuman roles de mediación en conflictos comunitarios para los que no se encuentran facultados, pero que según sus criterios son de su competencia, interviniendo de una manera intuitiva y con un protocolo informal.

Como es posible notar en el caso de la vereda El Amparo, la aparición de instituciones informales en esferas de acción comunitaria se puede ver motivada por hechos muy diversos, tales como el desconocimiento de la regla formal, las complicaciones en su entendimiento colectivo o, incluso, la desaprobación de reglas formales al no parecer adecuadas para determinada situación, lo que da paso a la adaptación parcial de reglas informales con las cuales los participantes procuran dar solución a conflictos y necesidades que surgen al interior de la comunidad.

Este ejercicio devela que los arreglos institucionales que se dan en escenarios de acción comunal como las JAC, donde la intervención gubernamental se ha dado de manera parcial, son el resultado de la interacción de actores que toman decisiones acordes con el conocimiento y la capacidad que poseen para hacerlo. Los tipos de reglas que

se usan para tramitar este tipo de situaciones de acción determinan los mecanismos de coordinación y toma de decisiones por parte de los implicados; así, de una acción asertiva depende la legitimidad de la decisión y la no injerencia de actores externos.

Las instituciones, al menos en el caso estudiado, suelen utilizarse de manera complementaria en la ejecución de acciones u objetivos concretos. Por un lado, la presencia de reglas formales en la gestión de este tipo de situaciones de acción se hace visible en aquellos casos donde se especifican las posiciones y los límites de quien ocupa el cargo. Se acatan especialmente las prescripciones formales que hacen referencia a características de edad, el número de individuos que deben conformar la Comisión, la duración del cargo y las especificaciones de su carácter de actor colectivo. En los procesos conciliatorios los participantes acuden a reglas formales, que son usadas como un mecanismo legitimador que dota de autoridad a la acción de la CCC, a pesar de que esta no se siga con los protocolos sugeridos por la norma, y usan reglas informales cuando se hace necesario ampliar las posibilidades de acción para ajustar sus capacidades, para de esta manera dar respuesta a las necesidades y demandas que hacen los habitantes del territorio.

Referencias

- Benedetti, Álvaro (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro. *Estudios Políticos*, núm. 50. DOI: 10.17533/udea.espo.n50a08
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2015). *Perfil socioeconómico de la subregión del Norte* [archivo pdf]. Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Rv6M0h>
- Congreso de Colombia (2002, junio 5). *Ley 743 de 2002, por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal* [Título II]. Bogotá, Colombia: Diario Oficial N.º 44.826. Recuperado de: <https://bit.ly/2QdHhDZ>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Artículo 38 [en línea]. Bogotá, Colombia: Congreso de la República. Recuperado de: <https://bit.ly/2E13Ox2>
- Coser, Lewis A. (1961). *Las funciones del conflicto social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Departamento Nacional de Planeación (2010, mayo 10). *Política nacional para el fortalecimiento de los organismos de acción comunal*, documento Conpes 3661 [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2KSq2lK>
- Eslava, Adolfo (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín, Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Flórez Osorno, Giovanni (2015). *Hacia una educación para la gestión territorial. Estrategias de fortalecimiento de las juntas de acción comunal de la zona de influencia del proyecto hidroeléctrico Ituango* (tesis de especialización). Universidad San Buenaventura, Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2Ueao8N>
- Jaramillo Gómez, Olga Elena (2009). *El ejercicio del poder en las juntas de acción comunal rurales: el caso del municipio de Sonsón, Antioquia* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2BTWv8p>

- Ministerio del Interior (2014). *herramienta 3: manual de conciliación comunal. Para jugar un papel activo en la construcción de una Colombia en Paz* [archivo pdf]. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado de: <https://bit.ly/2E0jqAp>
- Municipio de Ituango (2016). *Plan de desarrollo "Todos contamos para el cambio" en la construcción de paz y reconciliación, 2016-2019* [en línea]. Ituango, Colombia: Alcaldía municipal. Recuperado de: <https://bit.ly/2FZDFkz>
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y cambio económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, Elinor (1990). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* [e-Book]. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: <https://bit.ly/2Q9bz12>
- Ostrom, Elinor (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Polsky, Margaret M. & Elinor Ostrom (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design* [document de Word]. Bloomington, Estados Unidos: Indiana University. Recuperado de: <https://bit.ly/2KQTbjJ>
- Presidencia de la República de Colombia (2003, agosto 20). *Constitución de Organismos Comunales*. Decreto 2350. Diario Oficial N.º 45.287. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://bit.ly/2BPO2Do>
- Valencia, Luis Emiro (2010). Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la organización comunal en Colombia. *Administración & Desarrollo*, vol. 38, núm. 52, enero-diciembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2B1GoEn>
- Valencia Sepúlveda, Catalina (2012). La reconquista de Ituango: un reto en seguridad y defensa nacional del Estado colombiano. *Analecta Política*, vol. 2, núm. 3, julio-diciembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2EgDNdw>