

# Manual de Capacitación Diálogo y Políticas Públicas

## Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública



**futuro**

latinoamericano

diálogo, capacidades y desarrollo sostenible

Con la colaboración de:

FUNDACIÓN **MAPFRE**



COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL



UMASS  
BOSTON

**Autores:** Susan Engel, Volker Frank y Sebastián Meneses

**Coordinación:** Susan Engel, Jeffrey D. Pugh

**Revisión:** Patricio Cabera, Marianela Curi

**Diseño y diagramación:** Pupila Diseño Integral

“Las opiniones expresadas en este documento son de estricta responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de las instituciones auspiciantes y colaboradoras”.

**Citación:**

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y University of Massachusetts Boston (UMB). “Diálogo y Políticas Públicas. Transformación de conflictos en el marco de la gestión de la política pública”. Ecuador, 2015.

Se prohíbe la reproducción parcial o total sin previa autorización de FFLA.



con la colaboración de:

**FUNDACIÓN MAPFRE**



**COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO 1</b>	
<b>El Conflicto como una herramienta de transformación social</b>	<b>6</b>
1.1 Acercamiento conceptual	6
1.2 Actores de los conflictos	8
1.3 Los enfoques de Igualdad en la gestión de conflictos	11
1.4 El conflicto como dinamizador de la sociedad y oportunidad de cambio en el marco de las políticas públicas	12
1.5 ¿Qué hacer ante un conflicto bajo los principios de las políticas públicas?	13
1.6 La transformación de conflictos como una acción política	14
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>Programación sensible a la conflictividad en el marco de la implementación de las políticas públicas y el desarrollo</b>	<b>16</b>
2.1 Sensibilidad al conflicto	16
2.2 Herramienta Acción Sin Daño	17
<b>CAPITULO 3</b>	
<b>Diálogo y negociación colaborativa para enfrentar procesos de conflicto en el marco de la gestión de las políticas públicas</b>	<b>32</b>
3.1. Ruta de intervención estratégica	32
3.2 Análisis del conflicto en el marco de las política públicas	36
3.3 El diálogo y la negociación colaborativa como herramientas de gestión política	49
3.4 Herramientas de alerta temprana	53
<b>ANEXOS</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>59</b>

# INTRODUCCIÓN

Cuando la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) se contactó con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador (SENPLADES), para transmitir su experiencia en la prevención y transformación de conflictos socioambientales, se promovió un encuentro entre la sociedad civil y la institución del Estado encargada del diseño de políticas públicas para la planificación estatal, en el marco del mandato constitucional de planificación participativa.

Es así como se iniciaron una serie de encuentros que dieron forma al Manual que ahora se presenta. Los destinatarios/as de este documento son funcionarios públicos que, a lo largo y ancho de Latinoamérica, se enfrentan diariamente desde el Estado central, los organismos desconcentrados y los gobiernos locales, con la tarea de enfrentarse territorial y sectorialmente a las políticas públicas.

Este documento es el resultado de un trabajo que se fue tejiendo no solo entre los técnicos de la Coordinación de Participación Ciudadana de SENPLADES y FFLA, sino que contó con el aporte de varios técnico/as de subsecretarías zonales de planificación de dicha institución, en un proceso combinado de capacitación y recepción de opiniones. Durante seis jornadas los funcionarios/as aprendieron las técnicas y aportaron para adaptarlas a las políticas públicas.

Posteriormente, se contó con el aporte de Jeffrey D Pugh del Centro de Paz, Democracia y Desarrollo (CPDD) de la Universidad de Massachusetts–Boston, quien proporcionó insumos importantes para enriquecer este Manual, mejorar su enfoque pedagógico e integrar elementos conceptuales.

El presente instrumento metodológico es un esfuerzo conjunto que pone de relieve no solo las mejores técnicas para el manejo de conflictos socioambientales, sino al conjunto de conflictos que puedan suscitarse en el ejercicio de las políticas públicas, tanto a nivel sectorial como territorial. Los temas que se abordan para colaborar con la gestión institucional están contenidos en tres capítulos: 1) El conflicto como una herramienta de transformación social, 2) Programación sensible a la conflictividad en el marco de la implementación de las políticas públicas y el desarrollo, y 3) Diálogo y negociación colaborativa para enfrentar procesos de conflicto en el marco de la gestión de políticas públicas.

Este documento tiene como propósito ser de fácil acceso y ser utilizado por los técnicos/as y autoridades de las instituciones públicas de manera cotidiana en la acción. Contiene una serie de herramientas, matrices y preguntas guía que facilitan de manera práctica su implementación en territorio. La descripción de las herramientas y técnicas sigue una secuencia lógica, no obstante, estas pueden ser manejadas de manera conjunta o separada. Es importante puntualizar que los técnicos/as requieren, además, seguir las sugerencias de este Manual y el desarrollo de habilidades y capacidades mediante procesos de capacitación.

Esperando que todas y todos puedan obtener el mejor resultado con este documento y con las adaptaciones correspondientes a cada realidad y condiciones de trabajo, los invitamos a asumir el desafío de plantear formas de manejo de conflictos a partir de este instrumento de trabajo.



## **CAPÍTULO 1**

# **El conflicto como una herramienta de transformación social**

# El conflicto como una herramienta de transformación social

## 1.1 Acercamiento conceptual

Hablar de “conflicto” nos enfrenta a una situación que resulta común y cotidiana desde la óptica social y política, y de manera general, se puede afirmar que el conflicto está presente en nuestras vidas y en todas nuestras relaciones.

Es necesario reconocer que al conflicto se lo concibe de manera negativa y perjudicial. Esta percepción responde, entre otras, a las pocas capacidades y alternativas desarrolladas tanto en lo personal como en las políticas públicas para enfrentarlo y transformarlo de manera efectiva. Sin embargo, no es menos cierto que la sociedad en su conjunto concede la posibilidad de gestar y provocar transformaciones positivas.

El conflicto está presente desde siempre en la historia de la humanidad, al ser parte de su estructura social, política y económica aparece como elemento trascendental en el desarrollo o retroceso de las sociedades.

Previo a la explicación conceptual del conflicto vale la pena reconocer un tema en particular. Si bien, en su definición más sencilla el **conflicto** puede ser asumido también como problema, es necesario diferenciar que cuando se trabaja en temas de conflictividad, el **problema** puede ser asociado a situaciones puntuales provocadas por un actor determinado que afecta una relación, un bien o un recurso, por ejemplo la contaminación ambiental, y que son asumidas por los actores sin tener claridad sobre sus implicaciones. La delgada línea que marca la diferencia en este contexto, es que el conflicto es asumido como tal cuando existe un pronunciamiento o manifestación específica de inconformidad o rechazo por parte de los actores afectados frente a un determinado problema; por ejemplo, la declaración de rechazo de una comunidad a la contaminación de su río por parte de una industria.

Una diferencia adicional radica en la forma de abordar o atender las diferentes situaciones a las que nos enfrentamos. En este sentido, es necesario puntualizar que el **problema** es tratado desde medidas de remediación o reparación, con la finalidad de que el problema deje de existir. En el caso de un **conflicto**, la forma de considerarlo es por medio de procesos de interacción con o entre los actores involucrados, de manera directa o con la intervención de un tercero, donde se implementan una serie de pasos, procesos y herramientas metodológicas para transformarlo; por ejemplo, diálogo o negociación colaborativa, mediación, fortalecimiento de capacidades.

Un ejemplo puede aclarar la situación. El conflicto puede girar en torno a un río contaminado. La contaminación del río es el tema principal del conflicto y puede ser atendida con la colocación de filtros como medida de remediación. No obstante, la población puede argumentar que los filtros no solucionan el problema y que aún existe contaminación. En este caso, la colocación del filtro no ha resuelto el conflicto y se requiere de una interacción con los afectados.

La interrelación entre los seres humanos es una condición previa para la existencia de conflictos. En este sentido, el conflicto social puede ser entendido como “un proceso de interacción colectiva caracterizado por una dinámica de oposición y controversia entre grupos de interés que resulta de sus incompatibilidades, reales o percibidas en torno al control, uso y/o acceso a elementos materiales o simbólicos”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Definición de la Fundación Cambio Democrático, Argentina.

Este concepto nos acerca de manera acertada a diferentes elementos que deben ser considerados al trabajar el tema de conflictividad, como son:

- La participación de dos o más actores.
- La percepción de los actores, que dependen el uno del otro o que necesitan algo del otro.
- La contraposición de posiciones o intereses entre sí.
- Las incompatibilidades – reales o percibidas – en torno al control de elementos sustanciales para la vida humana.

Los conflictos se manifiestan y constituyen en diferentes tipos, estructurados por sus fases, causas, actores que intervienen, bienes en disputa, gestión de los actores, entre otros; algunos ejemplos.

<b>Tipos de conflicto</b>			
<b>Fases del conflicto</b>	<b>Por sus causas</b>	<b>Actores que intervienen</b>	<b>Bienes en disputa</b> (Para el caso de los conflictos socio-ambientales)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Latente</li> <li>■ Manifiesto</li> <li>■ Escalada</li> <li>■ Crisis</li> <li>■ Post-conflicto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sociales</li> <li>■ Ambientales</li> <li>■ Económicos</li> <li>■ Políticas</li> <li>■ Culturales</li> <li>■ Religiosos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Entre dos o más Estados</li> <li>■ Entre Estado y sociedad civil</li> <li>■ Entre Estado y comunidades</li> <li>■ Entre dos o más comunidades</li> <li>■ Entre dos o más personas</li> <li>■ Entre dos o más instituciones del mismo Estado</li> <li>■ Entre Estado y sector privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Uso y acceso a recursos naturales</li> <li>■ Uso y acceso a las áreas protegidas</li> <li>■ Planificación del uso de la tierra</li> <li>■ Concesiones forestales</li> <li>■ Explotación petrolera</li> <li>■ Territorios indígenas</li> <li>■ Manejo de cuencas</li> <li>■ Frontera agrícola</li> <li>■ Contaminación</li> <li>■ Minería</li> <li>■ Agua</li> </ul>

Cabe mencionar que los conflictos pueden ser organizados y agrupados de acuerdo al enfoque desde el cual son analizados. Este ejercicio académico es importante para reconocerlos y entenderlos, en procura de establecer las estrategias, mecanismos o procedimientos para transformarlos.

En este momento queremos destacar dos tipos de conflictos: los políticos y los socioambientales<sup>2</sup>.

### Conflictos políticos

El ser humano por su propia condición, por las dinámicas y contextos en los que desarrolla sus relaciones es un ser eminentemente político. Este hecho se evidencia en las tendencias ideológicas y de pensamiento, en los procesos de gobernanza, en la estructura y acción institucional y especialmente en la concepción, desarrollo y aplicación de las políticas públicas a través de distintos planes, programas y proyectos. Esta situación constituye la puerta de entrada al tipo de conflicto político.

Por tanto, se podría describir de forma general al conflicto político como al conjunto de posiciones, intereses y necesidades de actores (mandantes y mandatarios) contrapuestos respecto a sus ideas, acciones o formas de gestión política, en torno al manejo de las relaciones de poder y la administración de los procesos de gobernanza en los diferentes niveles del Estado y de la organización social.

<sup>2</sup> El conflicto socio ambiental es diferente a los otros tipos de conflictos, porque no solo hay conflictos sobre cómo dividir el bien (quién tendrá cuánto), sino también sobre cómo valorar los diferentes tipos de bienes, desde diferentes perspectivas socioculturales e identitarias, y su valor a largo plazo. Si bien la separación entre conflictos políticos y socio ambientales no es tajante, a los efectos de un mejor análisis de sus componentes es que las herramientas para su manejo presentadas aquí los consideran en forma separada (Pugh, 2008).

## Conflictos ambientales

El ambiente es un elemento sustancial en la vida de los seres humanos. En la sociedad la economía juega un rol preponderante y es parte de los avances en cuanto al desarrollo de las políticas públicas para su manejo y protección. Reconocemos que la degradación del ambiente puede exacerbar conflictos sociales por la escasez y la competencia sobre los recursos (Pugh, 2008). En este sentido, el medio ambiente se constituye en otro elemento involucrado en temas de conflictividad socio-ambiental.

Los conflictos socio-ambientales son entendidos como “un proceso de interacción colectiva caracterizado por una dinámica de oposición y controversia entre grupos de interés, que resulta de sus incompatibilidades reales o percibidas en torno al control, uso y **acceso al ambiente y sus recursos**”<sup>3</sup>.

Tipo de conflicto	Actores	Mecanismo de relación	Bien en disputa
Político	Sociales y Políticos	Manejo de las relaciones de poder y la administración de los procesos de gobernanza	Ideas, acciones y formas de gestión política
Socio-Ambiental	Colectivos, sociales y políticos	Control, uso y acceso a recursos naturales, gobernanza de los recursos	El Ambiente y los recursos naturales

Una vez revisados de manera general a los conflictos políticos y socio-ambientales, es necesario precisar que los socio-ambientales por sus características, dinámicas, contexto en el que se desarrollan, participación de actores, entre otros factores, tienen muchos elementos de connotación política; por ello, la apuesta de repensar el Estado, sus modelos de desarrollo, el marco de garantía y ejercicio de derechos y los procesos de construcción democrática implica generar capacidades para asumir, intervenir y transformar de manera positiva estos conflictos.

Luego de la referencia conceptual de los conflictos, es importante considerar que las acciones que hacemos o dejamos de hacer provocan un aumento de tensiones y por ende del escalamiento de los mismos, lo cual en un proceso conflictual podría ser algo natural, pero también podría llevar a procesos considerados como **crisis**, evidenciadas por acciones de hecho que involucran un gran componente de violencia (heridos, muertos, daños materiales, etc.), donde evidentemente se requerirá otro tipo de estrategias y capacidades de intervención.

## 1.2 Actores de los conflictos

Dentro de los conflictos sociales se evidencia la participación de las partes interesadas, actores individuales y colectivos, los mismos que son definidos como encargados de dinamizar el conflicto mediante sus acciones (hacer o no hacer determinada acción).

Estos actores sociales, políticos y económicos que confluyen en un determinado conflicto o contexto específico, asumen un rol determinado, establecen sus competencias, inciden positiva o negativamente en la toma de decisiones y construyen relaciones de poder, factores que inminentemente marcarán una serie de opciones para la transformación del conflicto.

En contextos sociales, políticos y ambientales complejos es necesario establecer los actores que participan en el conflicto, estos se dividen en primarios y secundarios.

<sup>3</sup> Correa y Rodríguez et al, 2005.

<b>Nivel de Participación</b>	
<b>Primarios (as)</b>	Son los que están directamente involucrados en el conflicto y pueden tener un rol importante al momento de alcanzar un acuerdo.
<b>Secundarios (as)</b>	Son los que no tienen un involucramiento directo en el conflicto, pero de algún modo están relacionados.

Estos actores frente al conflicto demuestran o exponen una serie de actitudes. Así, pueden presentarse actitudes de evitar o confrontar, transar, ceder o colaborar, las mismas que tienen que ver con el tratamiento de los contenidos y las relaciones que se dan en un conflicto. Todas ellas exteriorizadas por los actores como mecanismo de comportamiento, que influirán en los contextos en los que se desarrollan los procesos del conflicto y sus posibilidades de transformación.

## Causas y características

Para la existencia de un conflicto es necesaria la presencia de una serie de elementos o factores que lo provocan y que inciden de manera directa en su desarrollo, pudiéndose considerar a las causas estructurales y a las causas próximas. Las primeras, están arraigadas en la sociedad como elementos que obedecen a patrones culturales y a la propia historia de composición social y conformación de las relaciones de poder, así como a modelos de desarrollo impuestos históricamente. Las segundas, se remiten a elementos más coyunturales que se presentan como exteriorización y síntomas referidos a procesos recientes de toma de decisiones. Los dos tipos de causas se interrelacionan íntimamente, es por eso que se debe solucionar a las inmediatas sin dejar de atender a las estructurales.

Estos tipos de causas responden a procesos u ordenamientos de tipo económico, social, político, legal, ambiental e institucional, y están presentes en todas las dinámicas y contextos de interrelación de actores estatales entre sí, del Estado y entre los actores de la sociedad civil. Es esencial discernir qué ordenamientos tomar en cuenta para su correcto manejo.

Para clarificar es necesario establecer la diferencia básica entre las causas estructurales y las próximas.

Una particularidad de las causas estructurales y próximas es que al involucrarse en procesos conflictuales comúnmente se presentan de manera conjunta, es decir, que los conflictos son multi-causales, hecho que en definitiva complejiza los mecanismos de análisis y de intervención.

<b>Causas estructurales</b>	<p>Responden a elementos sobre los cuales está configurada la sociedad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Sociedad no inclusiva.</li> <li>▀ Altos niveles de analfabetismo.</li> <li>▀ Racismo.</li> </ul> <p>Ejemplo: pobreza, discriminación, explotación de recursos naturales.</p>
<b>Causas próximas</b>	<p>Responden a mecanismos a partir de los cuales se toman decisiones sobre determinados temas y recursos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Políticas nacionales sobre recursos naturales, ausencia de programas y proyectos estatales.</li> <li>▀ Frecuentes cambios de funcionarios tanto a nivel nacional, sectorial como local.</li> <li>▀ Toma de decisiones concentradas en el nivel central o la capital.</li> </ul> <p>Ejemplo: políticas y leyes, debilidad institucional de ciertos niveles de gobierno para atender adecuadamente las necesidades de la gente, mediante programas y proyectos o la ausencia misma de mecanismos o programas.</p>

Cabe señalar, como ejemplo, que las políticas públicas que muchas veces responden a modelos de desarrollo extractivistas han provocado la sobre explotación de recursos naturales, sin que esto genere los beneficios económicos suficientes para el Estado y para los actores locales, y por el contrario, han creado réditos principalmente para los actores económicos privados. Esto es resultado de procesos inequitativos de redistribución de la riqueza, en donde la política pública de algunos países no asegura que los habitantes del área con la actividad extractiva se beneficien del ingreso de los recursos de manera adecuada. Muchas veces, en estas áreas se mantiene altos índices de pobreza y la población no tiene acceso a sistemas de educación y salud de calidad.

Otro elemento que se puede apreciar son los severos impactos ambientales generados por las actividades de ciertas industrias extractivas, los mismos que van en desmedro de la gente y del medio ambiente donde se desarrollan estas actividades, sin que exista una capacidad de respuesta adecuada por parte de las autoridades de control para atenuar y reparar esos impactos.

En cuanto a las características de los conflictos vale anotar las siguientes:

- ▮ El conflicto es algo natural. Son parte de nuestras vidas y de nuestros procesos de articulación con otras personas, colectivos y el Estado.
- ▮ El conflicto involucra un problema de poder. Hacen referencia a las desigualdades y condiciones que los actores tienen respecto al conflicto y como los utilizan en su interrelación.
- ▮ Participación de grupos complejos de actores. En el desarrollo de un conflicto participan dos o más actores con diversas posiciones e intereses, con diferentes maneras de ver el mundo que se rigen por motivaciones y percepciones diferentes. Todo esto bajo un gran paraguas relacionado con las políticas públicas, en el marco de una efectiva garantía y ejercicio de derechos.
- ▮ Un conflicto no es necesariamente el problema central. Dentro de la complejidad de los procesos conflictuales el problema y el conflicto no son sinónimos. El problema es un hecho que afecta a una persona o a un colectivo. El conflicto es la manera de expresar la inconformidad sobre el hecho y la manera de transformarlo.
- ▮ El conflicto es de causalidad múltiple. Las causas del conflicto son estructurales, próximas y responden a temas sociales, culturales, políticos, económicos, ambientales, entre otros.
- ▮ Un conflicto manifiesto siempre es visible. Se lo puede observar y sentir sus impactos e implicaciones, siempre desde las particularidades de los actores.
- ▮ Los conflictos deben estar involucrados con la acción. Deben ser dinámicos, implican un costo, todos los conflictos son distintos y necesariamente deben tener un fin<sup>4</sup>.

---

4 Adaptado de Guerrero Arias, 1999.

## 1.3 Los enfoques de igualdad en la gestión de conflictos

El desarrollo conceptual respecto de los procesos de análisis y transformación de conflictos ha incorporado dos categorías claves, que actualmente también se anclan profundamente en los mandatos de la política pública, estos son los enfoques de género e interculturalidad.

### Género

Dentro del reconocimiento de la diversidad, el enfoque de género busca explorar dentro de los procesos de transformación de conflictos las características, experiencias, visiones del mundo, demandas y necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres, dando una respuesta acorde con estas características y realidades en el marco de complejidad de los conflictos.

El enfoque de género es una categoría que subraya la construcción cultural de la diferencia sexual, esto es, el hecho de que las diferentes conductas, actividades y funciones de las mujeres y los hombres son culturalmente construidas y no biológicamente determinadas. Las diferencias sociales y culturales entre hombres y mujeres varían y cambian de una sociedad a otra en el tiempo.

Dentro de los distintos modelos sociales de producción, tradicionalmente se han construido bases sociales e ideológicas que fomentan la desigualdad, mismas que se manifiestan en las asimetrías de las relaciones de poder, al definir los roles en la sociedad tanto de hombres y mujeres, dentro de los diversos contextos sociales.

Es evidente entonces que al intervenir en procesos conflictuales, más aún cuando existe un importante reconocimiento de las políticas públicas sobre el enfoque de género, se debe tomar en cuenta a este como un elemento de análisis, pero también como un factor preponderante en la construcción de procesos de diálogo y transformación de conflictos, y en general, en los procesos de toma de decisiones.

Al relacionar el enfoque de género con los conflictos, vale la pena puntualizar tres aspectos a considerar tanto en los procesos de análisis, como de transformación que marca esta relación. Primero, la vulnerabilidad de las mujeres en situaciones de conflictividad, que se expresa en el peso que tienen las mujeres en la mantención de su hogar y por estar expuestas en mayor grado a ser víctimas de violencia. El segundo, nos lleva a reconocer que en muchos procesos de diálogo o resolución de conflictos, las necesidades e intereses de mujeres no están presentes. Y tercero, la inclusión de las mujeres en la transformación del conflicto, contribuiría al **aumento de capacidades de paz, convivencia** y profundizaría la democracia.

### Interculturalidad

En algunos países como Ecuador o Bolivia se plantea la transformación del Estado monocultural a uno plurinacional que aporte en la construcción de una sociedad intercultural, tomando en cuenta que este proceso compromete la transformación de las estructuras, leyes, instituciones políticas, formas de gobierno y maneras de construir y ejercer la autoridad en los distintos niveles de gobierno (Walsh, 2008).

Es así que en Ecuador, en el Plan Nacional del Buen Vivir se advierte que “en sociedades marcadas por la desigualdad, no se puede pensar la “interculturalidad” sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Este diálogo no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un tema antropológico, se convierte en un aspecto fundamentalmente político” (SENPLADES, PNBV, 2009/2013, pag. 35).

Partiendo de lo expuesto se concluye que la interculturalidad propone una lectura crítica de los procesos históricos, que invita a develar las fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales que prevalecen en la conformación del Estado-Nación y de las estructuras de poder existentes, así como la construcción e implementación de políticas públicas interculturales.

El enfoque intercultural en el marco del tratamiento de conflictos plantea entonces, construir procesos que se caractericen por la inclusión y respeto a la diversidad, condiciones básicas que permiten tejer puentes de entendimiento entre los interlocutores, donde los espacios de diálogo se conviertan en una posibilidad concreta para interculturalizar la gestión de las políticas públicas que buscan el Buen Vivir.

## **1.4 El conflicto como dinamizador de la sociedad y oportunidad de cambio en el marco de las políticas públicas**

La participación activa en una lógica de disputa contribuye a la dinamización del conflicto, ya sea en positivo o de agravamiento del mismo. Sin embargo, esta lógica conlleva otro aporte fundamental y es la posibilidad de cambio de la estructura social que ha provocado el conflicto.

La dinamización de los conflictos involucra tres elementos primordiales: acción, reacción y cambio, los mismos que hacen referencia a modelos de comportamiento y relación tanto de los actores individuales (personas) como de los grupales (organizaciones sociales o comunidades y pueblos), inmersos en el conflicto.

En cuanto a los elementos acción y reacción relacionamos modelos y formas de comportamiento de los actores respecto a una situación particular o específica, que afecta a sus intereses y objetivos sobre los cuales se establece una exteriorización que provoca dinamismo, especialmente en una situación de conflicto. El elemento de cambio conduce a pensar en las posibilidades de transformar o modificar tanto los modelos de comportamiento como las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales, que han generado un conflicto.

Partiendo de que la existencia de conflictos es algo común en las sociedades, se puede afirmar que el impacto de estos puede ser destructivo o constructivo, dependiendo de las formas de gestionarlos. Es decir, si se establecen mecanismos y procedimientos adecuados para el tratamiento de los conflictos, estos se convertirían en una oportunidad positiva de cambio, en cuanto al comportamiento de los actores que intervienen y de las estructuras que los provocan, mientras que si no existen las capacidades necesarias para enfrentarlos, estos podrían resultar en el desencadenamiento de crisis a partir de acciones de hecho o violentas.

Conscientes de los impactos positivos o negativos que generan los conflictos a nivel social, es importante reconocer que son las acciones y reacciones de los actores las que provocan la modificación de las relaciones.

Resulta interesante anotar que el rol dinamizador de los conflictos genera empoderamiento social de diferente naturaleza y puede promover cambios. Pensando en el contexto del Estado y su vinculación con los temas de conflictividad y en su característica dinamizadora, se entiende que la oportunidad de cambio está presente tanto en el diseño como en la implementación de las políticas públicas, es decir, que las condiciones de cambio existen y dependen de la decisión política para operarlas<sup>5</sup>.

Esta reflexión conduce finalmente a pensar, desde distintos enfoques, en el rol del Estado frente a los conflictos. Desde una perspectiva teórico conceptual, el Estado se constituye en la mayoría de ocasiones en el actor regulador; en este sentido, la política pública es el eje articulador que puede prevenir, resolver o transformar conflictos, de manera que esta pueda promover acciones no violentas, democráticas e inclusivas de la ciudadanía en la toma participativa de decisiones.

En el marco de las políticas públicas, la oportunidad para la transformación de conflictos se establece desde varios aspectos: los procesos democráticos de diálogo y participación, el ejercicio de la soberanía nacional sobre sus recursos, la construcción equitativa y justa del desarrollo, la toma de decisiones compartida con la ciudadanía, el real escenario de garantía de derechos y ejercicio tanto

---

<sup>5</sup> Visto desde las políticas públicas. Esto no excluye la posibilidad de incidencia de otros actores sobre el enlace del conflicto en cambios sociales.

individual como colectivo. En este sentido, las políticas públicas, en cualquiera de sus ámbitos, juegan un doble papel. El primero como mecanismo sensible y flexible ante el despliegue de los inevitables conflictos en cualquiera de sus etapas de ejecución, y el segundo, como articulador de la sociedad con el Estado para gestar los cambios requeridos.

## 1.5 ¿Qué hacer ante un conflicto bajo los principios de las políticas públicas?

En muchos países de América Latina se refuerza la participación ciudadana en la planificación territorial, para efectivizar en lo local y en lo sectorial las políticas públicas planteadas.

En este sentido, se marca su obligatoriedad en los gobiernos locales y en los ministerios desconcentrados en los territorios, para contar con instancias de participación ciudadana al implementar y formular las políticas públicas locales y sectoriales.

La participación siempre implica un proceso, en cualquiera de sus dimensiones institucionales y territoriales, que pone en juego un abanico de intereses y posiciones potenciales, generadoras de conflictos de diferente naturaleza e intensidad.

La puesta en marcha de una política pública sino está diseñada de manera participativa puede conllevar conflicto por el solo hecho de operacionalizarse, incluyendo las diferentes perspectivas y visiones respecto del tema de la política. Sin embargo, la política pública unida de la participación ciudadana puede gestionar espacios de negociación, deliberación más legítima y más sustentable en relación a los acuerdos llevados a cabo en el proceso de negociación. Esta es la importancia de los procesos de toma de decisiones en el marco de una planificación participativa.

### Participación Ciudadana

La participación ciudadana constituye un elemento primordial para la prevención de conflictos, al abrir varios espacios de encuentro entre la sociedad y el andamiaje estatal. El diseño de planes, programas y proyectos involucra necesariamente un complejo e interesante ejercicio intercultural y de formas de inclusión ciudadana, que conducen a la discusión de intereses, generación de confianza y establecimiento de acuerdos. Desde la operación de las políticas públicas la participación permite concretar espacios de deliberación para la transformación de la sociedad y el Estado mismo.

- En el marco democrático se reconoce a la participación como un derecho, y dentro del desarrollo de las políticas públicas, la participación ciudadana se convierte en uno de los mecanismos de prevención y transformación de conflictos sociales, basado en la participación de amplios sectores de la ciudadanía en la toma de decisiones, mediante la construcción e implementación de procesos de diálogo y democratización de espacios de garantía y ejercicio de derechos.

### Toma de decisiones

Uno de los aspectos más importantes en el contexto de las políticas públicas y los conflictos se construye alrededor de los espacios, procesos y niveles de toma de decisiones sobre planes, programas, proyectos y otros mecanismos provenientes del ejercicio de la política, como en aquellos relacionados con la prevención o transformación de un conflicto. En esta lógica es necesario reconocer que la vinculación de actores gubernamentales y no gubernamentales es fundamental, porque las políticas públicas tienen impacto sobre diferentes sectores de la sociedad o sobre esta en su conjunto.

En este sentido, es preciso establecer dos momentos de interacción para la generación de las políticas públicas. El primero, tiene que ver con el diseño y formulación basado en las necesidades locales y el interés nacional para la implementación, y el segundo, con el acto de decidir conjuntamente entre el Estado y la ciudadanía, con base en la participación de amplios sectores sociales, políticos y económicos.

De manera general, hay que tomar en consideración que para la formulación y aplicación de políticas públicas, estos dos momentos en la toma de decisiones pueden actuar como mecanismos de prevención, generación, solución o transformación de la conflictividad.

## **Establecimiento de procesos**

Resulta evidente que las políticas públicas deben operar bajo un marco referencial de acción, estableciendo procesos ordenados y sistemáticos que posibiliten implantar metas y cumplir objetivos.

Uno de los errores más comunes al enfrentar un conflicto es el poco o inadecuado diseño del proceso metodológico para abordarlo. El elaborar una metodológica adecuada tiene la cualidad de permitir a las partes directa o indirectamente vinculadas, participar de manera efectiva en la comprensión del proceso.

Por lo tanto, la validez de establecer un proceso contribuye a la participación e involucramiento de los actores, a la construcción conjunta de estrategias, a la generación de consensos y al cumplimiento efectivo de los compromisos adquiridos.

## **1.6 La transformación de conflictos como una acción política**

El acercamiento al conflicto desde la perspectiva de la transformación implica la complementariedad de perspectivas de corto, mediano y largo plazo. Lederach (1994), propone el “marco englobador de paz” para integrar las acciones orientadas a resolver los temas urgentes y las cuestiones que se plantean a largo plazo y que muchas veces son las causas estructurales de los conflictos. El marco englobador integra las estrategias de creación de confianza entre los actores (pasos inmediatos), los acuerdos acerca del proceso que se quiere impulsar (“conversaciones sobre las conversaciones”), y la construcción de una visión a largo plazo como cuadro final que orienta el proceso. Lederach resume el marco englobador de paz de la siguiente manera:

*“El esquema englobador plantea el cuidar las relaciones, integrándolas en un marco temporal amplio ya al iniciar los pasos pragmáticos e inmediatos. Este enfoque parte de que los contenidos que se plantean a largo plazo no se abordan de forma natural como consecuencia de una transformación enmarcada a corto plazo. El enfoque a largo plazo debe enmarcar desde el primer momento las estrategias inmediatas y a corto plazo” (J.P Lederach,1994:8).*

De esta manera, se concluye que la transformación del conflicto apunta a la construcción de una convivencia pacífica, entendida más allá de la ausencia de violencia, es una paz que incluye principios de justicia, equidad e inclusión. Así, la paz positiva es la que requiere de una infraestructura de paz o una base social de paz, que se logra principalmente mediante el fortalecimiento de las capacidades de paz locales <sup>6</sup>.

Con estas consideraciones se puede afirmar que la transformación del conflicto por su composición y como acción política, permitirá tener una visión amplia e integral de los mismos, constituyéndose en un enfoque que profundiza los niveles de análisis respecto al pasado y presente de determinada situación, establece los mecanismos de conexión de los actores y sus relaciones de poder, determina las posibles salidas al conflicto y se convierte de manera efectiva en un elemento de cambio de las relaciones y las estructuras, sociales, políticas y económicas.

---

<sup>6</sup> En cambio, la paz negativa es definida como ausencia de violencia. La diferencia entre paz positiva y paz negativa fue trabajada por Johan Galtung.



## CAPÍTULO 2

# Programación sensible ante la conflictividad en el marco de la implementación de las políticas públicas y el desarrollo

# Programación sensible ante la conflictividad en el marco de la implementación de las políticas públicas y el desarrollo

## 2.1 Sensibilidad al conflicto

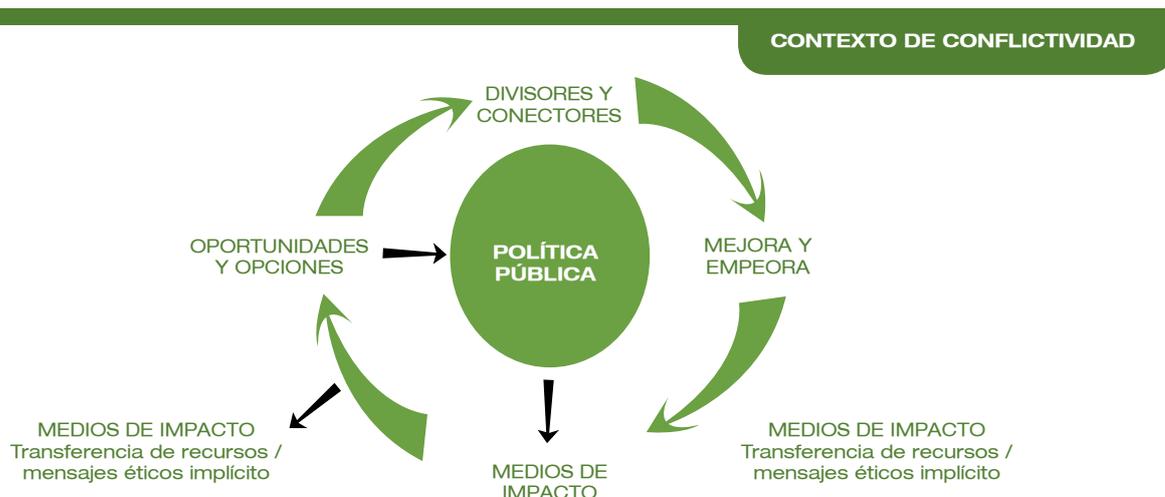
La programación sensible a la conflictividad es un principio rector para el trabajo de las instituciones públicas y privadas de distintas características, con diferentes objetivos y metas, que promueven procesos de cambio social en contextos de conflictividad. La programación sensible a la conflictividad le aporta la identificación del impacto local, zonal y nacional de sus intervenciones. En este contexto, es importante apreciar que este principio es aplicable al Estado en su conjunto, especialmente en lo referido a la generación e implementación de las políticas públicas. A pesar de que las instituciones del Estado han diseñado metodologías y herramientas para implementar las políticas públicas, una de sus debilidades se enmarca en la escasez de alternativas que posibiliten una mejor operación de estas políticas, tomando en cuenta los complejos escenarios, dinámicas y contextos.

Lo mencionado implica la necesidad de generar una serie de capacidades tanto institucionales como personales, en procura de lograr una acción política que aborde de manera eficiente los procesos de desarrollo, con un enfoque sensible a las complejas situaciones que se presentan en los lugares donde se implementan las diversas políticas públicas.

En este sentido, ser sensible al conflicto significa lograr que todos los actores involucrados en las diferentes instancias de concreción de la política pública –de manera conjunta–, desarrollen capacidades y habilidades en el diseño e implementación de sistemas y procedimientos institucionales para:

- Analizar las características o perfil del contexto de conflictividad en el que se trabaja.
- Evitar que las políticas públicas contribuyan (de manera no intencionada) a agudizar los conflictos existentes o potenciales (no convertirse en un actor más del conflicto).
- Minimizar los impactos no deseados o negativos como producto de las políticas públicas.
- Establecer medidas apropiadas para hacer frente a los riesgos del contexto de conflictividad y velar por la seguridad de los funcionarios y de las instalaciones.

### MARCO DE APLICACIÓN PRÁCTICA DE ACCIÓN SIN DAÑO



## 2.2 Herramienta Acción Sin Daño

En el marco de la programación sensible a la conflictividad la **Acción Sin Daño (Do No Harm - DHN-)**<sup>7</sup>, se la conceptualiza como un principio guía, una herramienta metodológica y una estrategia para mejorar la calidad de las intervenciones.

El gráfico Acción Sin Daño se basa en la idea de que en cada contexto de conflicto existen factores que separan a las personas (divisores), que son una fuerza que quiere promover o sostener la violencia (potenciales de violencia), y actúa como factores o nexos que unen a las mismas personas (conectores), que son potenciales de paz y pueden ser usados para soluciones pacíficas.

Estos factores divisores y conectores pueden formar parte de:

- Estructuras<sup>8</sup>.
- Actitudes y acciones.
- Valores e intereses compartidos o diferentes.
- Experiencias comunes o diferentes.
- Símbolos.

Los conectores y divisores mejoran y empeoran en el tiempo. El refuerzo o aumento de los conectores, como también una reducción y debilitamiento de los divisores, significa un fortalecimiento del tejido social y por ende mayor paz en un territorio. En cambio, la reducción de conectores y el aumento de divisores resultan de una mayor tensión entre los actores en un territorio, y con ello crece la violencia.

Como el gráfico indica, la intervención mediante políticas públicas tiene impactos sobre los divisores y conectores en el contexto. Con el ejercicio de **Acción Sin Daño** el objetivo es analizar los impactos de las acciones y cómo estas inciden en los divisores y conectores; se trata de que las acciones apoyen a los conectores y reduzcan a los divisores, disminuyendo los factores que agudizan el conflicto y fortaleciendo a aquellos que promueven una solución no violenta del conflicto.

Cuando las instituciones públicas asumen como mecanismo de gestión política a **Acción Sin Daño** para el desarrollo y operación de las políticas públicas, se abre el camino para que se actúe de manera sensible ante conflictos, se aprovecha y fortalece los potenciales de paz, y se disminuye los potenciales de violencia.

En el marco de la gestión de la política pública, **Acción Sin Daño** tiene como objetivos:

- a. Analizar el impacto de las políticas públicas en el contexto de conflictividad.
- b. Identificar patrones por los cuales el ejercicio de las políticas públicas impacta en la conflictividad social.
- c. Potenciar las capacidades locales y conectores como mecanismos de construcción colectiva e implementación de las políticas públicas.

Los beneficios de la implementación de **Acción Sin Daño** como estrategia son: saber desenvolverse en la complejidad de los escenarios de conflictividad donde se implementan planes, políticas públicas; ver cómo las decisiones que se toman en el marco de la política pública afectan las relaciones entre actores locales; y establecer mecanismos para la implementación de la política pública que minimice resultados no deseados.

---

<sup>7</sup> Fue desarrollada por Mary B. Anderson del Collaborative for Development Action (CDA) con el fin de analizar las interacciones que hay entre las acciones de un proyecto y el contexto del conflicto. <http://www.cdacollaborative.org/#&panel1-1>

<sup>8</sup> Dentro de estos espacios metodológicos nos referimos principalmente a estructuras de orden social, que describen los procesos de relacionamiento entre los individuos dentro de un sistema global; además, estas pueden ser asumidas como equivalentes a sistemas y organización social.

La aplicación de Acción Sin Daño a lo largo de muchos años ha dejado las siguientes lecciones aprendidas:

- ▀ No hay intervención sin impacto. Toda acción desarrollada en situaciones de conflictividad tiene un inminente impacto positivo o negativo.
- ▀ Lo anterior significa que las intervenciones, o cualquier otra expresión de la política pública, forman parte del contexto de conflictividad.
- ▀ El contexto de conflictividad se caracteriza por reflejar dos elementos divisores o factores que separan a los grupos y/o actores, y conectores o factores que unen o conectan a los grupos y/o actores.
- ▀ Las intervenciones interactúan con los divisores y conectores de forma positiva o negativa, mejorándolos o empeorándolos.
- ▀ Las intervenciones impactan en el contexto de conflictividad a partir de dos medios: la transferencia de recursos, es decir, los recursos que se introducen con la política pública, y los mensajes éticos implícitos, a saber, los mensajes que se envían desde las acciones y actitudes de los funcionarios públicos en el contexto de conflictividad.
- ▀ Los detalles de la intervención determinan el impacto en el contexto de conflictividad. Es necesario hacer un análisis exhaustivo de todos los aspectos del programa, analizando también los detalles ya que estos pueden determinar el impacto de la intervención.

Los pasos para la implementación de **Acción Sin Daño** son<sup>9</sup>:

1. Identificar los DIVISORES y CONECTORES en el contexto de conflictividad.
2. Analizar los DETALLES de la política pública.
3. Identificar los medios de IMPACTO por medio de la transferencia de recursos y los mensajes éticos implícitos.
4. Identificar opciones de ajuste a la política pública teniendo en cuenta el análisis de divisores y conectores.
5. Monitorear el impacto de los ajustes en el contexto.

## **Paso 1: Identificar los DIVISORES y CONECTORES en el contexto de conflictividad**

Al iniciar el análisis de los actores y grupos en un contexto de conflicto es necesario entender qué los divide y qué los une, es decir, los divisores y conectores, asumiendo como premisa principal que estos serán cambiantes dependiendo de las dinámicas y contextos en los que se presenta una situación de conflictividad. Se debe reconocer que el proceso de análisis de los divisores y conectores es mejor realizarlo durante la planificación, previa definición y aplicación de la política pública, pero también puede ser realizado o reevaluado en cualquier momento del proceso.

Los **Divisores**, como se ha mencionado, son los factores o situaciones que dividen a las personas o a los grupos sociales. Estos provienen de relaciones económicas, sociales, culturales, políticas, religiosas, uso y manejo de recursos. La importancia de analizar en un contexto de conflictividad a los divisores se entiende, también, desde el potencial que estos tienen para convertirse en aceleradores de las dinámicas de conflictividad; por ello, entenderlos resulta fundamental considerando el impacto de las intervenciones que se desprenden de la implementación de las políticas públicas.

Al ser los **Conectores** factores o situaciones que por su composición unen a las personas o grupos sociales, se convierten en elementos que generan capacidades locales para la paz y la cohesión social. Conocerlos implica contar con los mecanismos adecuados para medir los impactos sociales, potenciarlos y aprovecharlos para articular las acciones y la gestión de la política pública.

Para realizar el análisis de divisores y conectores se recomienda el uso de matrices que levanten información a partir de preguntas. Los modelos y las preguntas pueden variar, dependiendo de la necesidad y características de la situación donde se apliquen.

---

<sup>9</sup> Los pasos de los contenidos de Acción Sin Daño han sido adaptados a las necesidades concretas de las Políticas Públicas.

Aspecto	Ejemplos	Tensiones / Divisiones
<p><b>Estructuras y sistemas</b></p> <p>¿Qué estructuras o sistemas sociales, políticos, culturales y económicos son injustos? ¿De qué manera estas estructuras o sistemas generan o están exacerbando las tensiones? ¿Cómo afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres? ¿Cómo afectan a los diferentes grupos, sectores, pueblos y nacionalidades?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Bajo nivel de educación.</li> <li>▀ Poder económico asimétrico y desigualdad.</li> <li>▀ Inequidad territorial.</li> <li>▀ Dificil acceso al sistema judicial.</li> <li>▀ Baja representatividad de nacionalidades indígenas.</li> <li>▀ Imposición del idioma castellano.</li> <li>▀ Sistema patriarcal.</li> </ul>	
<p><b>Actitudes y acciones</b></p> <p>¿Hay actitudes y/o acciones de individuos o grupos de personas que dividen o causan tensiones en la población? ¿Qué están haciendo las instituciones públicas y privadas o las autoridades locales que puede causar tensión en las personas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Intereses particulares de gobiernos locales.</li> <li>▀ Inequidad de género en gobiernos locales, predominancia masculina.</li> <li>▀ No existe interculturalidad en el sector público.</li> <li>▀ Discriminación de mujeres de nacionalidades indígenas.</li> <li>▀ Poca participación de jóvenes.</li> <li>▀ Pelea por recursos naturales.</li> </ul>	
<p><b>Valores e intereses diferentes</b></p> <p>¿Hay valores sociales, culturales o religiosos que contribuyen a crear tensiones entre los individuos y/o grupos? ¿Hay diferentes intereses de grupos de personas y/o autoridades que causan tensiones? ¿Los roles culturalmente asignados a hombres y mujeres crean tensiones? ¿Los valores e intereses de la población mestiza va en desmedro de otras nacionalidades o pueblos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Oposición política por intereses personales.</li> <li>▀ Delincuencia.</li> <li>▀ Machismo.</li> <li>▀ Diferente valorización de recursos naturales.</li> </ul>	
<p><b>Experiencias diferentes</b></p> <p>¿Existen experiencias históricas que dividen a la población? ¿Se recurre a experiencias históricas para conocer las diferencias entre los grupos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Regionalismo.</li> <li>▀ Diferentes experiencias de migración.</li> </ul>	
<p><b>Símbolos</b></p> <p>¿Hay símbolos culturales o religiosos que causan tensiones? ¿Hay festejos, eventos, aniversarios, que son percibidos como causantes de tensiones?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▀ Celebración de la conquista española.</li> <li>▀ Celebración por separado de fiestas religiosas.</li> <li>▀ Celebración de héroes que tienen diferente significado para diferentes grupos.</li> </ul>	

Aspecto	Ejemplos	Conectores / Capacidades locales para la paz
<p><b>Estructuras y sistemas</b></p> <p>¿Qué estructuras sociales o sistemas comparten los grupos sociales que cohesionan o tienen el potencial de unir a las personas?                      ¿Qué estructuras sociales, políticas y económicas unen o podrían unir a los grupos?                      ¿Hay factores de cohesión que unen a mujeres y hombres? ¿Qué estructuras sociales o sistemas unen a los diferentes grupos, sectores, pueblos y nacionalidades?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ La Constitución.</li> <li>▮ Leyes que nos amparan.</li> <li>▮ Comercio que beneficia a todos los grupos.</li> <li>▮ Infraestructura vial que une a las personas.</li> <li>▮ Centro de mediación.</li> </ul>	
<p><b>Actitudes y acciones</b></p> <p>¿Qué están haciendo las instituciones públicas, privadas y las organizaciones de la sociedad civil para generar cooperación, credibilidad, transparencia y/o confianza?                      ¿Hay actitudes y/o acciones de individuos, grupos y autoridades locales o nacionales que unen y promueven la cooperación, credibilidad, transparencia y/o confianza a las personas?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Diálogo entre los actores de un territorio.</li> <li>▮ Unión de presidentes de distritos.</li> <li>▮ Párroco/sacerdote como mediador.</li> </ul>	
<p><b>Valores e intereses comunes</b></p> <p>¿Qué valores sociales, culturales o religiosos comparten los grupos y unen a las personas?                      ¿Qué intereses comunes persiguen los grupos y/o autoridades locales o nacionales?                      ¿Qué valores e intereses de mujeres y hombres potencian las capacidades locales para la paz y la convivencia?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Consejos familiares ampliados.</li> <li>▮ Intereses comunes en el uso de la tierra de la población y nacionalidades del territorio.</li> <li>▮ Distribución equitativa del trabajo entre hombres y mujeres.</li> </ul>	
<p><b>Experiencias comunes</b></p> <p>¿Qué experiencias históricas fomentan una convivencia pacífica?                      ¿A qué experiencias históricas se recurre para identificar características comunes entre los grupos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Lucha por legalización de tierras comunales.</li> </ul>	
<p><b>Símbolos comunes</b></p> <p>¿Qué símbolos existen para expresar identidad común?                      ¿Qué eventos, festividades, aniversarios son de importancia común para la identidad de los diferentes grupos? ¿Cuáles generan cohesión?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Fiestas patronales.</li> <li>▮ Fiestas agrícolas.</li> <li>▮ Profesores bilingües como nexo entre nacionalidades indígenas y mestizos.</li> </ul>	

## Recomendaciones para formular conectores y divisores

- Importante analizar el contexto sin considerar la intervención.
- Los divisores y conectores deben ser específicos y formulados de manera entendible para las personas que no han participado en su elaboración.
- Necesario desglosar a los divisores y conectores: “¿Qué exactamente divide/conecta?”
- Señalar actitudes, acciones, intereses, etc., de los actores.
- Un conector siempre une y conecta positivamente a las personas.
- Considerar que con los ajustes queremos fortalecer conectores y disminuir divisores.
- Un divisor nunca debe ser potenciado.

## Paso 2: Analizar los DETALLES de política pública

Una vez que se tiene el análisis de divisores y conectores, es necesario vincularlos con la intervención que proviene de la implementación de la política pública.

Para ello, será importante hacer algunas preguntas referentes a cómo funciona la intervención en el contexto de conflictividad, y qué respuestas generan las políticas públicas en torno a los requerimientos de las personas y grupos sociales.

Las intervenciones provenientes de gestión de la política pública, implementadas por sus instituciones, involucran una serie de decisiones que responden a preguntas implementadas:

- ¿Por qué se ha elegido trabajar este componente en ese lugar y con esas personas?
- ¿Cómo se ha seleccionado al personal que va a trabajar?
- ¿Quién toma las decisiones y cómo?
- ¿Quién se beneficia y por qué se justifica beneficiar a este grupo?
- ¿Hay equidad tanto en la definición como en la implementación de la política pública?

En definitiva, es necesario hacer un análisis exhaustivo de todos los aspectos de la intervención, considerando también los detalles. Puede ser que el **detalle determine el impacto de la política pública**.

Análisis de los detalles de la política pública		
Detalles de la Política Pública	Respuesta a las preguntas relevantes	Anotaciones para posibles cambios
<p><b>¿Por qué?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▫ ¿Qué nivel de participación tuvieron las/los actores locales en la identificación y elaboración de la política pública?</li> <li>▫ ¿Cuáles son las necesidades que llevaron a planear esta política pública?</li> <li>▫ ¿Qué se espera cambiar con la política pública? ¿Qué otras necesidades existentes no van a ser atendidas?</li> <li>▫ ¿Está previsto que otra institución del Estado, u otra política pública atienda estas necesidades?</li> </ul>		

<p><b>¿Dónde?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿En qué territorio se va a implementar la política pública?</li> <li>• ¿Dónde más es necesario implementar esta política pública? ¿Por qué no se ha implementado en otro territorio?</li> <li>• ¿Existe alguna dificultad o problema de implementar esta política pública en el territorio?</li> </ul>		
<p><b>¿Qué se va hacer?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué se está brindando (programas, estrategias, procedimientos, leyes, reglamentos, incentivos económicos, regulaciones, provisión directa o indirecta de servicios y bienes, etc.)?</li> <li>• ¿Por qué se está aplicando estas actividades? ¿Por qué no otras?</li> <li>• ¿Ejecutan instituciones del estado y otras organizaciones en forma coordinada alguna actividad? ¿Cuáles?</li> </ul>		
<p><b>¿Cuándo?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuándo se va a implementar la política pública?</li> </ul>		
<p><b>¿Para quién?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Quiénes son las/los destinatarios de la política pública?</li> <li>• ¿A quién se excluyó?</li> <li>• ¿Por qué quedaron fuera? ¿Qué se va hacer con estos actores?</li> <li>• ¿Favorece la política pública a grupos vulnerables? ¿A quiénes específicamente? ¿Quién aparte de los destinatarios de la política pública se benefician de esta política pública?</li> </ul>		
<p><b>¿Por quiénes?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Quién integra el personal que ejecuta la política pública?</li> <li>• ¿El personal es del territorio, de otros lugares o de otras nacionalidades?</li> <li>• ¿Existe equidad de género, hay representación étnica cultural en el equipo?</li> <li>• ¿La contratación del personal termina con la aplicación de la política pública? ¿Cómo se va a garantizar que los aprendizajes y las lecciones aprendidas se queden en la institución?</li> <li>• ¿Con quiénes se trabaja en asocio o coordinación? ¿Por qué?</li> </ul>		
<p><b>¿Cómo?</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los procedimientos técnicos, administrativos y financieros de la institución? ¿Existe algún procedimiento que dificulta la implementación de la política pública?</li> <li>• ¿Cómo se coordinan los procedimientos con otras instituciones del estado u organizaciones de la sociedad civil? ¿Existe algún procedimiento que dificulta la implementación de la política pública?</li> <li>• ¿Manejan otras instituciones del estado u organizaciones de la sociedad civil recursos financieros para la ejecución de la implementación de la política pública?</li> <li>• ¿Cómo se maneja el tema de socialización de la política pública?</li> </ul>		

### Paso 3: Identificar los medios de IMPACTO a partir de la transferencia de recursos y los mensajes éticos implícitos

Para profundizar en el análisis de la interacción de cada aspecto de la política pública con los divisores y los conectores, se utilizan los conceptos de transferencia de recursos y mensajes éticos implícitos.

#### Transferencia de recursos

Los impactos más directos son resultado de la introducción de recursos que representan riqueza y poder (no necesariamente económicos). Por tanto, hay que analizar: ¿Qué recursos se proveerán, cómo se distribuirán, entre quiénes, quién decidirá sobre ellos, tendrán igual acceso hombres y mujeres? ¿Las nacionalidades y pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes, la población migrante? ¿Cómo afecta a la economía local, provincial o nacional?

Para realizar el análisis de interacción de las políticas públicas en el contexto del conflicto hay cinco patrones que son:

#### 1. Uso inadecuado de los recursos

Puede darse el caso del uso incorrecto de los recursos destinados a la intervención.

Ejemplo:

Durante la ejecución de un plan de vivienda se ha detectado que los subcontratistas del Estado han incumplido con las especificaciones previstas para su construcción.

Este hecho ha causado protestas de los beneficiarios y se han escuchado voces que acusan al Estado de corrupción, lo que ha profundizado las tensiones entre autoridades y población local.

En un esfuerzo de coordinación, las entidades estatales han difundido las especificaciones técnicas de la construcción de las viviendas, han enjuiciado al subcontratista y han cambiado al contratista por otro que ahora cumple con lo previsto en el contrato.

#### 2. Efecto de mercado

Los recursos financieros que maneja la intervención afectan precios y sueldos del lugar, y esto puede tener un impacto negativo o positivo en la zona.

Ejemplo:

En una intervención estatal, que preveía actividades de capacitación y socialización por procedimientos administrativos, no pudo comprar los bienes y servicios en la propia localidad donde se realizaba la intervención.

La población reclamó que se traía todos los insumos de afuera, sin promover la economía local y hubo rumores que había “amarres” entre funcionarios y ciertos proveedores externos.

La entidad estatal explicó los procedimientos administrativos y posteriormente apoyó a algunos negocios locales para que saquen el registro simplificado. En las futuras capacitaciones se compró la mayoría de los insumos en el mercado local.

#### 3. Efecto en la distribución

Cuando la intervención del Estado está dirigida a determinados grupos y no a otros, la ayuda puede reforzar y/o exacerbar el contexto de conflictividad, pero también puede reforzar conectores.

Ejemplo:

Una entidad estatal implementó un proyecto de socialización de normas legales fundamentales. Por el carácter de las normas, la institución decidió socializarlas en la lengua nativa y eligió como destinatario final a las nacionalidades indígenas.

La intervención resultó en reclamos de comunidades campesinas que afirmaron que el Estado solamente atiende a las nacionalidades y no a los grupos colonos.

En visitas a la zona, la entidad estatal explicó a los colonos que la intervención en favor de las comunidades indígenas fue importante, y programó visitas adicionales para también atender a los colonos en el proceso de socialización.

#### 4. Efecto de sustitución

Existe un efecto de sustitución de recursos financieros que ocurre cuando la institución del Estado asume responsabilidades de otras instituciones del Estado, de los gobiernos locales o sustituye procesos locales en marcha.

Ejemplo:

Una compañía pública nacional destinada a la producción y distribución de energía, recibió una serie de demandas de la población aledaña a una empresa termoeléctrica. En el marco de su política de relaciones comunitarias, la empresa inició la construcción de obras de alcantarillado y la pavimentación de calles.

En poco tiempo se aumentaron las demandas de la población local a la compañía, mientras que los pobladores señalaron al municipio como ineficiente y sin presencia en la zona.

Cuando la compañía empezó a rechazar algunas demandas por falta de presupuesto, crecieron las tensiones con los pobladores. A la vez, señaló al municipio como responsable para la ejecución de las obras.

En medio de la creciente conflictividad se realizó un primer encuentro entre municipio y compañía, aún sin resultado concreto.

#### 5. Efecto en la legitimación

El apoyo legitima a algunos individuos o grupos sociales, mientras que estas mismas acciones de la gestión de la política pública pueden llegar a debilitar a otros grupos sociales de la misma localidad.

Ejemplo:

Una institución decidió promover instancias de participación ciudadana mediante actividades de capacitación y asesoría. Para impulsar este proceso, se decidió capacitar a los funcionarios de los municipios.

Organizaciones de la sociedad civil y Juntas Parroquiales reclamaron que no estaban considerados en este programa. Según ellos, el gobierno solamente trabaja con los municipios y no considera la representatividad de otras organizaciones y entidades estatales.

La institución cambió el diseño de la intervención e invitó también a otras organizaciones y entidades para que participen en las capacitaciones.

## Preguntas clave para impactos por transferencia de recursos

### Uso inadecuado de los recursos

- ¿Tenemos pleno conocimiento del destino final de los recursos de la intervención que realizamos?

### Efecto de mercado

- ¿Cómo influye la transferencia de recursos de la intervención proveniente de una política pública en los mercados locales (salarios, adquisición de bienes y servicios, insumos, precios locales)?
- ¿Qué impacto tienen estos efectos de mercado sobre factores que unen o dividen a la gente?
- ¿La aplicación de los procedimientos administrativos financieros de la institución pública tienen algún impacto negativo en el mercado local?

### Efecto en la distribución

- ¿Hay algún efecto negativo de las actividades de implementación de la política pública? ¿Estos están reforzando divisores?

### Efecto de sustitución

- ¿Qué recursos que deberían ser otorgados por otras instituciones del Estado, gobiernos locales o sociedad civil están siendo asumidos por nosotros?

### Efecto en la legitimación

- ¿Qué grupos sociales son reforzados en su legitimación por la transferencia de recursos?
- ¿Esto tiene algún impacto negativo en otros grupos o individuos de la zona de intervención de la política pública?

## Mensajes éticos implícitos

La intervención proveniente de la implementación de una política pública también incide en el contexto de conflictividad, a través de mensajes éticos implícitos. Son los mensajes que se envían por medio de acciones y actitudes al implementar la política pública los que impactan negativamente o positivamente en un contexto de conflictividad. Incluyen la forma en que se refuerza la violencia o los prejuicios relacionados a género, generacional o interculturalidad.

Normalmente, los mensajes éticos implícitos (MEI) se dan en los siguientes ámbitos:

### ▸ Abuso de poder

Cuando las instituciones del Estado hacen uso de la fuerza pública para precautelar los bienes del Estado, el mensaje ético implícito percibido en el contexto podría ser que la seguridad se obtiene mediante armas.

Ejemplo:

Una empresa minera inicia sus actividades de explotación, construcción de un campamento y explotación de la mina en una situación de alta conflictividad. Para asegurar la seguridad de su personal contrata a guardias armados. Adicionalmente, el Estado decide aumentar la presencia de militares para garantizar el orden social en la zona.

Los pobladores expresan su miedo frente a la militarización en la zona y su rabia con el Estado que protege la inversión privada. La presencia permanente de personas armadas aumenta las tensiones y la posibilidad de actos de violencia.

Cuando se inicia un primer diálogo a nivel local, un tema es la militarización de la zona. Aunque aún no hubo cambios de esta situación, existen algunas propuestas de diálogos más amplios, retiro de los militares, contratación de pobladores como guardias no armados, entre otros.

### ▀ Falta de respeto y competencia entre organizaciones

Cuando las instituciones del Estado se rehúsan a cooperar unas con otras o, peor aún, se desprestigian entre sí, el mensaje implícito recibido en el contexto es que es innecesario cooperar con quien no se está de acuerdo. Más aún, no hay necesidad de respetar o trabajar con personas que no le gustan.

Ejemplo:

Una entidad gubernamental ha construido relaciones de confianza con los actores locales. En vista de su alta legitimidad en la zona ha podido avanzar mucho en los resultados previstos. A la vez, en conversaciones informales los funcionarios han mencionado de forma negativa el trabajo de otras instancias estatales que buscaron entrar en la zona.

Cuando una de estas instancias quería trabajar en el área encontró la resistencia de la población, sin conocer las causas de esta resistencia.

Para aumentar los impactos en la zona, las diferentes instancias del Estado realizaron una reunión de coordinación y se acordó la importancia de un trabajo mancomunado.

### ▀ Mal uso de los recursos

Cuando las y los funcionarios de una institución del Estado usan los recursos: vehículos, mercadería, sistemas de ayuda, entre otras, para su propio beneficio, el mensaje es que si alguien tiene control sobre los recursos, está permitido usarlos para sí, sin rendir cuentas a nadie.

Ejemplo:

Una organización de base solicita a una entidad gubernamental el préstamo del vehículo para actividades de la organización en la zona. La entidad contesta que no está en su mandato institucional; luego, miembros de esta organización ven cómo estos mismos funcionarios/as utilizan el vehículo para fines personales.

El mensaje implícito es que los y las funcionarios/as están exentos del cumplimiento de reglas. Se relaciona el poder con el mal uso de los recursos.

De ello se desprende que es importante tener normas claras y transparentes para el uso de los recursos, y aplicar las sanciones independientemente del estatus de las personas.

### ▀ Reafirmación de estereotipos

Cuando las instituciones del Estado adoptan políticas diferenciadas (sin un buen mecanismo de comunicación e información) para grupos (mestizos, colonos o población refugiada) o actúan de forma que sugiere que algunas vidas son más valiosas que otras, se pueden reafirmar estereotipos.

Ejemplo:

Durante los talleres se contrata únicamente a grupos de mujeres para los refrigerios, pero en algunas comunidades son los hombres que prestan estos servicios.

El mensaje implícito es que las mujeres deben estar en la cocina. Al mismo tiempo, en los talleres participan mayoritariamente hombres.

Visto que esta práctica fomenta las tensiones entre hombres y mujeres, la entidad responsable decide promover la participación de las mujeres en los talleres, organizando mejor los horarios de los talleres y el cuidado de los niños, y opta por contratar grupos mixtos integrados por hombres y mujeres para los refrigerios, cuando las condiciones locales lo permiten.

### ▸ Falta de poder

Cuando los funcionarios públicos asentados en el campo no se hacen responsables por la intervención que se lleva a cabo, el mensaje recibido es los funcionarios que no dirigen la institución no tienen poder y, por lo tanto, no tienen responsabilidad.

Ejemplo:

Cuando estamos frente a un conflicto por el pago de compensaciones sociales, producto de la explotación de recursos naturales, parte de los actores no quieren hablar con los funcionarios públicos que trabajan en el campo de las instituciones porque no tienen poder para decidir sobre la salida al conflicto y comprometerse a cumplir con los acuerdos, razón por la cual, para poder establecer un proceso de diálogo la gente en el territorio solicita la presencia de subsecretarios, ministros e inclusive del Presidente.

Cuando no llega el Presidente, las tensiones van en aumento, se cierran carreteras y se bloquean la entrada y salidas de personas y de bienes.

La institución revisa los procedimientos y formas de toma de decisiones, con el afán de transferir más poder de resolución a los funcionarios y funcionarias que trabajan en el campo. A la vez, se inicia una campaña de socialización sobre las vías de toma de decisión a nivel estatal, para que la población sepa a dónde dirigirse para encontrar atención a sus asuntos específicos.

### ▸ Violencia, tensión, sospechas

Cuando las y los funcionarios públicos están nerviosos y preocupados por su propia seguridad, pueden enfrentar situaciones de violencia y sus interacciones con la gente pueden reforzar estas formas y aumentar la tensión. El mensaje recibido es que es legítimo usar la violencia.

Ejemplo:

Cuando en una situación de huelga la o el funcionario es retenida/o por la fuerza por parte de las o los manifestantes, los mismos que profieren amenazas si este no firma algún acuerdo, y sobre esto, la reacción asumiendo su investidura de funcionario público es amenazar a los manifestantes, puede provocar que la población reciba esa interacción como una muestra de agresión que aumenta las tensiones.

Para atender esta problemática, se realiza capacitaciones a funcionarios para mejorar su preparación y actuación en situaciones de tensión. Estas capacitaciones incluyen herramientas como comunicación no violenta, manejo de emociones y otras.

### ▸ Publicidad, socialización o visualización

Cuando las instituciones usan materiales que profundizan tensiones existentes o se aprovechan de conflictos para aparecer al lado de los “buenos”.

Ejemplo:

En algunos casos, autoridades ponen mucho valor a que aparezca su nombre en los letreros que indican cierta obra. La finalidad es que los ciudadanos identifiquen a las personas con la construcción de una carretera o un puente, y apoyen a la reelección de esta persona.

El mensaje implícito es que no importan las funciones o responsabilidades de un cargo público, sino las relaciones personales vinculadas con este cargo. Esto puede ser percibido como una interrelación entre el uso de recursos públicos para el bien común y fines personales.

En algunos casos se optó por no mencionar el nombre en estos letreros, lo que creó confianza en la población que las autoridades trabajan exclusivamente para el bien común.

## Preguntas claves para impactos por mensajes éticos implícitos

### Mensajes Éticos Implícitos (MEI)

Pregunta general: **¿Qué impactos tienen estos mensajes sobre los divisores y conectores?**

#### **Inseguridad y abuso de poder**

¿Existen medidas de seguridad para el personal? ¿Estas medidas son adecuadas al medio?  
¿Generan diferencias de trato entre los funcionarios públicos y la población? ¿Existe algún requerimiento especial para la institución pública respecto al tema de seguridad?

#### **Falta de respeto / competencia / falta de colaboración**

¿Existe competencia con otras instituciones o instancias del Estado para trabajar en el tema?  
¿A partir de la intervención se articulan las instituciones en la zona de intervención?

#### **Mal uso de recursos**

¿Son utilizados los recursos de la intervención para fines personales de los funcionarios de la institución de Estado ejecutora?  
¿Son utilizados los recursos del Estado para fines privados del personal de los contratistas?

#### **Estereotipos**

¿Se transmiten mensajes que refuerzan los estereotipos culturales, generacionales o de género?

#### **Falta de poder**

¿Rehúyen los/as funcionarios/as públicos a su corresponsabilidad en la ejecución de la política pública?  
¿Rehúyen los/as contratistas a su corresponsabilidad de la intervención?

#### **Tensión**

¿Los funcionarios/as asignados/as a la intervención tienen actitudes que refuerzan los conflictos?

#### **Publicidad, socialización**

En relación a la labor de socialización, ¿se trabaja con imágenes y formulaciones que destacan los estereotipos de la gente?  
¿Existen criterios por parte de la institución del Estado en el tema de visualización o propaganda que pueden generar tensiones y/o conflictos?

## Preguntas claves para verificar impactos

- ¿Quién gana y quién pierde (o quién siente que no gana) con la política pública? ¿Existe superposición entre grupos con los DIVISORES que identificamos como reales o potencialmente destructivos? ¿Estamos perdiendo o ignorando oportunidades de reforzar CONECTORES? ¿Estamos inadvertidamente subestimando o debilitando a la capacidad local para la paz y la convivencia?
- ¿Qué tipo de impactos en las relaciones y en la vida cotidiana tienen los recursos que estamos transfiriendo?
- ¿Qué mensajes damos con nuestra manera de trabajar? ¿Qué impactos estamos obteniendo a partir de nuestros MENSAJES ÉTICOS IMPLÍCITOS? ¿Actuamos conforme a los valores y principios institucionales como equidad, trato igualitario y respeto a los derechos humanos?

## Paso 4: Identificar opciones de ajuste a la política pública teniendo en cuenta el análisis de divisores y conectores

Si el análisis sobre la política pública demuestran que la acción que se está llevando a cabo con esta política exacerba los DIVISORES, entonces hay que pensar cómo eliminar los impactos negativos para no empeorar el conflicto.

Si se ha pasado por alto a los CONECTORES, capacidades locales para la paz y convivencia pacífica, entonces es necesario generar tantas opciones como sea posible para determinar cómo hacerlo, de manera que se reduzcan los divisores y, a la vez, se fortalezcan los conectores, rediseñando la política pública (sea en su concepto o en la forma de operarla) para no perder la oportunidad de empoderar a la comunidad.

Siempre hay opciones y oportunidades para rediseñar a las políticas públicas y ajustar su aplicación. Son los detalles de estas los que hay que adaptar, modificar según el contexto de conflictividad (divisores y conectores).

**CLAVE:** Se diseñan las opciones para mitigar divisores y las oportunidades para potenciar conectores.

			Opciones: Divisores
Divisores	Opciones	Impacto de las opciones en los divisores	Impacto de las opciones en los conectores
Hacer una lista de los divisores que podrían impactar a través de los medios de impacto.	Identificar las opciones para cambiar esta situación y <b>mitigar los divisores.</b>	Evaluar cuáles son los posibles impactos de las opciones en los otros divisores identificados.	Evaluar cuáles son los posibles impactos de las opciones en los conectores/ capacidades locales para la paz.

			Oportunidades: Conectores
Conectores / capacidades locales para la paz	Opciones / oportunidades	Impacto de las oportunidades en los divisores	Impacto de las oportunidades en los conectores / capacidades locales para la paz
Hacer una lista de los conectores que podrían impactar a través de los medios de impacto.	Identificar las oportunidades para cambiar esta situación y <b>potenciar los conectores.</b>	Evaluar cuáles son los impactos de las oportunidades en los divisores identificados.	Evaluar cuáles son los impactos de las oportunidades en los otros conectores/ capacidades locales para la paz identificados.

## Paso 5: Monitorear el impacto de los ajustes en el contexto

Es importante dar seguimiento a los ajustes de la política pública para conocer y sistematizar de qué manera las medidas de ajuste están contribuyendo a no exacerbar las tensiones o prolongar los factores del conflicto, y fortalecer los conectores y capacidades locales para la paz y la convivencia.

Un efectivo monitoreo a cada intervención proveniente de la gestión de la política pública puede realizarse incorporando indicadores de sensibilidad al conflicto, en los actuales sistemas de monitoreo y evaluación de las instituciones públicas.

## Plan de Acción

Enunciar el conector	¿Qué ajustes se van a realizar para aumentar el conector?	¿Quién lo va a realizar?	¿Cuándo?	¿Qué recursos se necesitan?

Enunciar el divisor	¿Qué ajustes se van a realizar para disminuir el divisor?	¿Quién lo va a realizar?	¿Cuándo?	¿Qué recursos se necesitan?



## **CAPÍTULO 3**

# **Diálogo y negociación colaborativa para enfrentar procesos de conflicto en el marco de la gestión de políticas públicas**

# Diálogo y negociación colaborativa para enfrentar procesos de conflicto en el marco de la gestión de políticas públicas

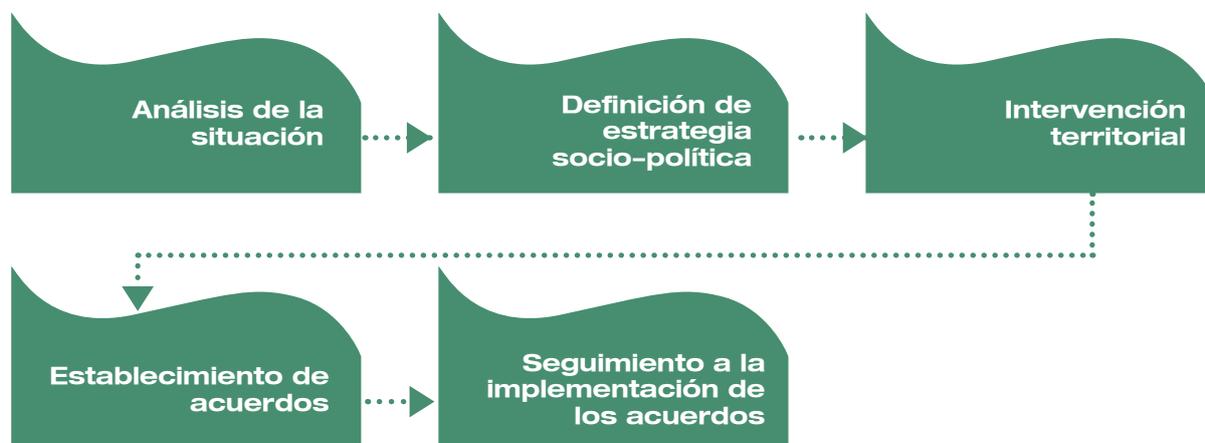
Una efectiva gestión de la política pública para enfrentar procesos de conflictividad requiere de la implementación de una serie de acciones sistémicas y ordenadas que puedan dar sostenibilidad técnica y política a los procesos.

En este sentido se plantean cuatro acciones que posibilitarán la intervención: 1) definición de una ruta de intervención estratégica, 2) análisis del conflicto en el marco de las políticas públicas, 3) diálogo y negociación colaborativa como herramientas de gestión política, y 4) herramientas de alerta temprana.

Vale la pena mencionar que estas acciones están pensadas para ser operadas de manera conjunta o individual; sin embargo, la recomendación principal es mantener un orden y una lógica definida y estructurada para la intervención.

## 3.1 Ruta de intervención estratégica

Frente a un conflicto, una vez que se ha tomado la decisión de intervenir para transformarlo en el marco de la gestión de la política pública, considerando que existen las condiciones para procesarlo de manera adecuada, se sugieren a continuación varios pasos con el objetivo de ordenar el proceso y mantener una acción efectiva.



### 1. Análisis de la Situación

Como se mencionó anteriormente, un elemento clave previo a la intervención en un conflicto, es el análisis de la situación inicial.

Conocer a los actores, problemas y procesos que se han desarrollado alrededor del conflicto, es la base fundamental para generar un impacto real y positivo respecto al proceso de transformación del conflicto, de tal manera que exista claridad a lo que se enfrenta. Si bien es cierto, esta es una acción previa a la intervención, también se constituye en un insumo para tomar decisiones respecto a las acciones futuras o re-evaluar la decisión o no de intervenir.

Para llevar a cabo el análisis de la situación, se sugiere el uso de los conceptos y metodologías planteados en el punto 3.2 de este capítulo “Análisis del conflicto en el marco de las políticas públicas”.

Para el proceso de análisis del conflicto es necesario repasar y reafirmar algunos elementos, con base en las siguientes preguntas:

- ▀ ¿En qué tiempos políticos y sociales realizaré la intervención?
- ▀ ¿Qué rol voy a jugar dentro del conflicto? ¿Tengo la suficiente legitimidad para generar la intervención?
- ▀ ¿Cuáles son los condicionamientos externos que pueden incidir de manera positiva o negativa a la intervención que voy a realizar?
- ▀ ¿Qué conexión tiene el conflicto en el que pienso intervenir con los procesos formales de toma de decisiones, en el marco de las políticas públicas?
- ▀ ¿Quiénes son los actores gubernamentales involucrados directamente?
- ▀ ¿Por el contexto en el que se desarrolla el conflicto, es el diálogo y la negociación colaborativa el camino adecuado?
- ▀ ¿En qué medida el ejercicio de la política pública puede convertirse en elemento preventivo de la conflictividad o lo que harán es incrementar los niveles de tensión?
- ▀ ¿El conflicto al que me enfrente tiene la tendencia a producir acciones violentas?
- ▀ ¿Hemos desarrollado la suficiente sensibilidad al conflicto para decidir intervenirlo sin hacer que este escale?
- ▀ ¿Cuál es el contenido del conflicto, hay temas urgentes que tratar?

Dentro de la gestión de la política pública uno de los factores que requiere mayor capacidad de manejo es el tiempo. En este sentido, puede existir la necesidad urgente de intervenir, lo que no quiere decir que debo hacerlo de manera desordenada y sin ningún tipo de análisis previo. El ejercicio propuesto en este paso puede permitirnos realizar un análisis rápido pero que cuente con los insumos necesarios para la toma de decisiones. Es decir, no debemos permitir que las urgencias coyunturales superen las acciones importantes (análisis de la situación), sino buscar una intervención efectiva y responsable.

## 2. Definición de estrategia socio-política

Cuando se cuenta con información necesaria y con la decisión de intervenir en una situación de conflicto, cuya puerta de entrada son las políticas públicas, es necesario definir acciones estratégicas que permitan ejecutar las decisiones tomadas respecto al conflicto.

Vale mencionar que antes de definir las acciones estratégicas se debe tener claridad sobre los objetivos y las metas de intervención desde un sentido práctico, principalmente por dos razones; la primera, desde el punto de vista pedagógico se debe conocer lo que queremos y hasta donde queremos llegar con las acciones; y segundo, desde un punto de vista político al ser gestores y operadores de la política pública se tiene una enorme responsabilidad respecto a las acciones y a los impactos que estas generan en las personas o colectivos sociales que se encuentran bajo su tutela.

En este sentido, será necesario también contar con la decisión política previa a la intervención, para acoger las posibilidades de cambio que generará la transformación del conflicto, así como la capacidad de respuesta para poder implementar los acuerdos conseguidos desde la lógica del Estado. De la misma manera, se tendrá que entender que estos procesos de colaboración implican regular las asimetrías de las relaciones de poder (en todas sus formas y manifestaciones) que existen entre el Estado y sus instituciones, con los actores de la sociedad y grupos sociales, ya que de otra manera estos no se darán de forma efectiva.

En el interés de construir una estrategia socio-política de intervención en situaciones de conflicto, en el marco de las políticas públicas, se sugiere trabajar sobre cuatro ejes principales.

- **Acción con autoridades locales.** Los procesos de reconstrucción del Estado han implicado empoderar a las autoridades respecto a diversas situaciones en relación a la administración de su territorio. En este sentido, estos procesos no quedan ajenos a las implicaciones de un conflicto, razón por la cual, es necesario saber trabajar con las autoridades locales, considerando que estas, además, en muchos casos, son la conexión inmediata con la ciudadanía, particularmente con las autoridades de gobiernos locales (departamentales, provinciales, cantonales), por lo que será necesario establecer mecanismos de manejo de información y coordinación de acciones, dentro de una lógica de consensos, acuerdos y alianzas. Es posible que en algunos casos sea necesario establecer primero procesos de diálogo y negociación colaborativa, especialmente con los gobiernos locales, tomando en cuenta que estos pueden ser un actor principal o secundario del conflicto.
- **Acción comunitaria.** En la lógica del ejercicio democrático de un país, es la ciudadanía la que recibe el beneficio de las políticas públicas y es el Estado quien garantiza una serie de derechos a la ciudadanía. Uno de los derechos de la ciudadanía, reconocido constitucionalmente, es participar en la elaboración de las políticas públicas, por tanto, el Estado debe considerar la participación activa de los ciudadanos tanto en el diseño como en la aplicación de las políticas públicas, garantizando mecanismos de participación, diálogo y control social. Frente a una situación de conflicto proveniente de la aplicación inadecuada de una política, las comunidades o grupos sociales y otros, constituyen actores directos en la transformación de los conflictos. Bajo este breve antecedente, queda evidenciado que una intervención basada en el diálogo y la negociación colaborativa, debe tomar en cuenta la participación en las diferentes etapas de los procesos propuestos para la toma de decisiones respecto a un conflicto. Entre los elementos a tomar en cuenta en la interacción con la comunidad, están sus dinámicas organizacionales y culturales, enfoques de género e interculturalidad, los tiempos sociales, representatividad y legitimidad de sus autoridades y sus mecanismos de resolución de conflictos, con la finalidad de generar un impacto positivo en el proceso de intervención y una adecuada visualización de los cambios estructurales necesarios en el marco de las políticas públicas.
- **Estrategia de comunicación.** Si tomamos en consideración que muchos conflictos a los que nos enfrentamos tienen entre sus causas el inadecuado manejo de la información, los mecanismos para usarla y la manera en la cual comunicarla, resulta necesario construir alrededor de un proceso de intervención una estrategia de comunicación que soporte en buena parte la carga que implica el manejo de la información. En este sentido, y considerando la diversidad de actores involucrados, es recomendable definir estrategias de comunicación a nivel político y a nivel de la sociedad civil. La primera, enfocada en los actores políticos, y la segunda, con un lenguaje adecuado, dirigida a la ciudadanía en general. Es importante también definir si toda la información del conflicto podrá ser socializada, o si por el contrario, hay elementos del conflicto muy sensibles que podrían generar incremento de tensiones si se socializan. Para la consolidación de esta herramienta de gestión será necesario trabajar sobre cuatro elementos principales: definición de vocerías, unificación del discurso, información técnica comprensible y manejo adecuado de medios de comunicación.

Finalmente, al haber desarrollado los pasos propuestos para el diseño de la estrategia socio-política de intervención, será necesario plantearle a esta en un marco de escenarios, los mismos que se construirán desde los hechos y acciones presentes con una proyección futura, para lo cual será importante preguntarse:

- ¿Sí hago determinada acción o no la hago, qué pasará respecto al conflicto?
- ¿Las acciones que pienso desarrollar, qué impacto pueden generar a futuro respecto al conflicto?
- ¿Qué elementos debo considerar respecto a los escenarios futuros provenientes de mis acciones presentes?

### 3. Intervención territorial

Al tener claro qué es lo que voy a hacer para transformar el conflicto en el que estoy interviniendo, será necesario plantearse el “cómo”. Para tal efecto, es imperioso aterrizar las estrategias previstas en actividades y sub-actividades plasmadas en lo que llamaremos plan de acción de intervención territorial.

En cuanto al diseño metodológico del plan de acción es recomendable dividirlo en fases de preparación y ejecución, las mismas que desde un enfoque procesal, nos permitirán ordenar las distintas acciones que deberán desarrollarse en cada una, en cuanto a su prioridad en el proceso y a su lógica de articulación con la estrategia socio-política. La estructura del plan de acción deberá responder a los requerimientos del proceso planteando, que entre sus elementos principales deberá contener: actividades, objetivos, responsables, productos, cronogramas y presupuesto.

De la misma manera será indispensable establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación del plan de acción, de manera que este pueda ser adaptado constantemente a la dinámica del conflicto, a sus tiempos y a las necesidades del proceso, es decir que esta herramienta no es estática.

Plan de acción									
Actividad	Objetivo	Responsable	Cronograma Semana/Mes				Resultado	Recursos Necesarios	Observaciones
			1	2	3	4			

### 4. Establecimiento de acuerdos

Un proceso bien diseñado e implementado nos llevará a un segundo gran momento que se traduce en el establecimiento de acuerdos. El ejercicio de diálogo y negociación colaborativa, el mismo que se recomienda para el establecimiento de acuerdos y que es parte integrante de este manual, además de reconstruir relaciones y disminuir tensiones tiene como objetivo, justamente, la construcción de acuerdos o consensos entre las partes involucradas en una situación de conflicto, los mismos que en el marco en los que estamos trabajando, involucrarán una incidencia directa sobre las políticas públicas, sea para su reafirmación o para su cambio.

Es necesario considerar que la consecución de acuerdos, sean éstos parciales o totales, puede de manera general construirse sobre dos elementos: sobre los procesos y sobre el conflicto en sí. En este sentido, debe quedar claro para todos los actores involucrados que el establecimiento de acuerdos es entonces un ejercicio democrático y participativo de toma de decisiones respecto a un tema determinado, aspecto que contribuye a la internalización, apropiación y generación de capacidades de respuesta respecto a los acuerdos, y a su futura ejecución e implementación.

Para asegurar su cumplimiento, lo primordial es lograr un acuerdo factible de ser ejecutado por todos los actores involucrados. En este sentido tener presente:

- ¿A qué se compromete cada parte?
- ¿Cómo lo va a ejecutar?
- ¿Cuándo lo va a ejecutar?
- ¿Qué recursos invertirá en su ejecución?
- ¿Cuál es su capacidad de respuesta?
- ¿Qué impacto tiene el acuerdo sobre las políticas públicas?

Las realidades sociales, políticas y económicas son variables. Esto puede ser un factor que en determinado momento afecte el acuerdo o cambie las condiciones. En consecuencia, los actores intervinientes en un proceso de diálogo y negociación colaborativa deben tomar en cuenta esta situación, y tener la capacidad para adaptarse a los cambios del entorno, cualidad que se construye con base en la comunicación, la recomposición de las relaciones y la capacidad de seguimiento y evaluación de los acuerdos. Para manejar de manera adecuada este aspecto es recomendable la proyección de escenarios, planteados en la etapa de diseño de la estrategia socio-política.

Finalmente, si después de desarrollado todo el proceso no existe la posibilidad de establecer y construir un acuerdo, será necesario pensar en dos momentos; primero, en la capacidad rectora del Estado para el diseño y operación de políticas públicas que disminuyan tensiones, prevengan y transformen conflictos, y segundo, en la conexión que tiene el conflicto con procesos formales de toma de decisiones (administrativos o judiciales), que varíen el curso del conflicto.

En este marco, es importante mencionar que podemos diferenciar dos tipos de acuerdos. El primero es de contenido y establece acuerdos sobre los temas del conflicto. Dentro de este tipo, podemos diferenciar acuerdo parcial o acuerdo total, según el acuerdo, y contiene articulados sobre todos los temas en cuestión o solamente de una parte. El segundo tipo de acuerdo es el de procedimiento, que describe lo acordado según los pasos que se deben seguir para llegar a un acuerdo de contenido. Según el contexto y la dinámica del conflicto puede ser prudente llegar primero a un acuerdo de procedimiento y posteriormente a un acuerdo de contenido.

## 5. Seguimiento a la implementación de los acuerdos

Al contar con un acuerdo técnicamente aceptable, legalmente viable, acorde a los postulados de la política pública y participativamente construido, teniendo claridad de los enunciados y preguntas planteados para la construcción y consolidación del mismo, es necesario establecer mecanismos de seguimiento a la implementación, que además, den paso a la consolidación de la relación de confianza y colaboración establecida entre las partes mediante un proceso de diálogo y negociación.

Se puede mencionar que el seguimiento a los acuerdos es casi tan importante como el proceso de diálogo a través del cual se los consiguió, ya que la reconstrucción de las relaciones y la generación de confianza también se mide en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, por lo que para este paso también será necesario plantear las acciones y planes de seguimiento, la medición de impactos y los responsables de cada acción.

Para un efectivo seguimiento será necesario plasmar los acuerdos, en lo posible de manera escrita, y contar con un documento que sirva de sustento a las partes para la evaluación de compromisos. Sin embargo, hay que pensar que no todos los grupos sociales tienen esta costumbre o intención, por lo que en estos casos, es la palabra la que sustentará el acuerdo logrado.

Para hacer seguimiento al acuerdo se recomienda crear una comisión de seguimiento, conformada por representantes de las partes interesadas. Esta comisión no solamente tiene la tarea de observar el desarrollo de las acciones acordadas, sino también advertir de posibles consecuencias de incumplimiento, comunicar a todos los actores involucrados de las actividades realizadas, registrar lo que se ha hecho y también celebrar lo que se ha realizado para el cumplimiento del acuerdo.

## 3.2 Análisis del conflicto en el marco de las políticas públicas

Al contar con una ruta de intervención definida es necesario plantearse una serie de acciones que posibiliten enfrentar los conflictos que existan o puedan surgir alrededor de la intervención que se está realizando. Esto conduce a pensar que la acción de transformar conflictos desde el enfoque de las políticas públicas implica trabajar en diferentes momentos y con diferentes herramientas.

Al generarse un indicio que nos acerque a pensar que nos encontramos frente a un conflicto, será necesario como primer paso **analizarlo**, con la finalidad de entenderlo, asumirlo y tomar las decisiones adecuadas respecto a su intervención posterior, dependiendo de sus condicionamientos y características.

Para analizar el conflicto se recomienda utilizar las herramientas que a continuación se describen<sup>10</sup>.

### ▀ Pasos y definiciones

Al estar frente a un conflicto, más allá del nivel en que se encuentre, lo primero que se debe hacer es analizarlo. Este ejercicio se compone de elementos conceptuales y metodológicos que permiten saber: ¿De qué conflicto estamos hablando? ¿Por qué se ha producido? ¿Cuáles son sus actores? ¿A qué nivel están involucrados y como se relacionan entre sí? ¿Es factible que hagamos algo? ¿Cómo podemos tratarlo? ¿Cuál es el impacto y la injerencia de las políticas públicas en el conflicto? entre otros elementos.

Es importante considerar que este paso incorpora los enfoques de género e interculturalidad, como un mecanismo para una comprensión profunda de la realidad, tomando en cuenta que estos enfoques han sido plasmados como parte de los mandamientos de construcción y operación de la política pública en este proceso.

Los procesos de toma de decisiones en la gestión pública son un elemento fundamental que permiten tener una capacidad de reacción adecuada frente a un conflicto, por lo que a su vez el proceso de análisis, así sea de manera rápida, permite contar con insumos más adecuados para esta acción.

Frente a una situación de conflicto, el propósito primordial del análisis es comprender todos los elementos y dinámicas de estos, para decidir sobre lo siguiente:

¿Es posible y conveniente llevar adelante una intervención en el marco de la gestión de la política pública?

¿Los operadores de la política pública cuentan con legitimidad y capacidad suficientes para llevar adelante la intervención?

Si se determina que es posible y conveniente, ¿cómo se lo hace?

La intervención del Estado y de los operadores de la política pública tiene que ser responsable y comprometida, por lo tanto, es fundamental analizar esos aspectos para saber si tiene sentido generar un proceso de diálogo, pues quizá del análisis se concluye que no es la mejor vía o que existen otras alternativas que se deben aplicar en el contexto de los procesos y atribuciones concedidas al Estado, siempre enmarcados en la lógica de la restitución y garantía de derechos.

El análisis comprende cuatro etapas principales:

1. Primera versión del conflicto o análisis preliminar.
2. Recolección de información.
3. Conclusiones sobre posibilidad, conveniencia y capacidad.
4. Uso y comunicación de información generada.

### 1. Primera versión del conflicto

Hay que tomar en cuenta que en el marco del ejercicio de las políticas públicas o de la acción del Estado, los procesos conflictuales tienen muchos elementos estructurales, que pueden tener algún tiempo de historia y que por cuestiones coyunturales en ese momento se hacen explícitas o visibles. En este sentido, contar con una primera versión del conflicto es fundamental principalmente por dos elementos: primero, brinda la posibilidad de establecer el marco de referencia del conflicto con el cual se relacionan las siguientes versiones sobre el mismo, y segundo, comprende las lógicas históricas que en el marco de la política pública han provocado que el conflicto se encuentre en ese estado.

---

<sup>10</sup> Tomado del Manual de Capacitación, FFLA, 2010.

Las tres recomendaciones básicas respecto al proceso de análisis son:

- No sacar conclusiones rápidamente después de conversar con una o dos personas.
- Elegir bien con qué actores hablar primero. En lo posible, hablar con personas o instituciones que no sean parte del conflicto pero que lo conozcan, con el fin de que la imagen que nos hagamos del mismo sea lo más objetiva posible.
- Realizar preguntas que no demuestren ningún tipo de opinión personal o sugieran algún tipo de manipulación sobre el problema.

Esta tarea no suele resultar sencilla cuando se está encargado de la gestión y operación de la política pública, pues los seres humanos nos dejamos llevar mucho por nuestras percepciones, emociones, tendencias o afinidades políticas o ideológicas; esto quiere decir, que cada persona que cuente la historia va a transmitir su propia visión desde su propia perspectiva, que posiblemente no es inicialmente compatible con la nuestra, lo que puede convertirse en un criterio adicional para elegir a la persona con la cual se trabajará en la primera versión del conflicto.

Lo que debe quedar claro es que los elementos mencionados juegan un rol importante en el conflicto y en el ejercicio de la gestión pública, por lo que se debe tomarlas en cuenta y saber manejarlas para evitar su incidencia a lo largo de las diferentes fases del proceso.

## 2. Recolección de la información

Para tener una visión preliminar proveniente del análisis, es decir, cuando se conoce las primeras historias sobre el conflicto en cuestión, es importante recolectar información relacionada con este. La recolección se realiza sobre tres aspectos principales del conflicto: cuáles son las/os actores, cuál es el problema y cuáles son los procesos en marcha. Esto puede reflejarse en el triángulo del análisis<sup>11</sup>, el cual debe ser trabajado en el contexto de las políticas públicas y su gestión.

Recomendaciones para la recolección de la información	
¿Por qué?	Es indispensable conocer el conflicto – actores, problema, proceso – para diseñar la intervención adecuadamente. Caso contrario, el riesgo de que la intervención tenga efectos negativos es alto; por ejemplo, no considerar actores importantes, atender efectos en vez de causas o repetir errores anteriores en el abordaje.
¿Con quiénes?	En casos de conflictos en escalada se recomienda realizar entrevistas a actores que conozcan el conflicto, pero que no estén involucrados directamente. Una vez construidas relaciones de confianza entre y con las partes del conflicto, también se los puede entrevistar.
¿Por quién?	En general, serán los funcionarios de la entidad estatal quienes intervienen. Si estos están identificados como parte del conflicto, se recomienda buscar funcionarios de otra entidad o de otra zona.
¿Dónde?	En el caso de hacer talleres con los actores es importante seleccionar lugares que no sean identificados como parte del conflicto, por ejemplo, no ubicar una oficina del municipio si este es actor directo del conflicto.
¿Cuándo?	Las herramientas de análisis están propuestas para la fase anterior a la intervención. En el caso de disponer de poco tiempo, se puede utilizar las herramientas durante la primera visita a la zona.
¿Cómo?	Se puede recolectar la información por medio de entrevistas, reuniones o talleres.

<sup>11</sup> Carpenter y Kennedy, 1988.

## TRIÁNGULO DEL ANÁLISIS



### • Análisis de actores<sup>12</sup>

Conocer a los/as actores sociales, políticos y económicos que se relacionan con la implementación de una política pública es fundamental. Para ello, se recomienda trabajar con las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes son las/os principales actores interesados y quiénes son sus representantes? ¿Quiénes son los actores secundarios? No se debe olvidar que al seleccionar a las/os actores con quienes se va a obtener información, es importante considerar los criterios de diversidad, género, edad y cultura.
- ¿Cuáles son las posiciones, intereses y necesidades de las/os actores?
- ¿Qué impacto tienen las políticas públicas en cuestión sobre los/as actores?
- ¿Cuál es la actitud de las/os actores frente al contenido del conflicto y de las políticas públicas?
- ¿Cuál es la actitud de las/os actores frente a las formas de resolver el conflicto?
- ¿Qué tipo de emociones están en juego entre ellas/os? ¿Hay potencial de violencia?
- ¿Qué rol juega la dimensión intercultural y la de género en este conflicto?
- ¿Cuánta importancia dan las/os actores a este conflicto, en término de inversión de tiempo y recursos?
- ¿Cuál es la historia de relaciones de poder entre las/os actores?
- ¿Con qué tipo de poder cuentan: legal, económico social, político?
- ¿Qué nivel de asimetría de poder existe?
- ¿Qué estrategias proponen las/os actores para lidiar con el conflicto?

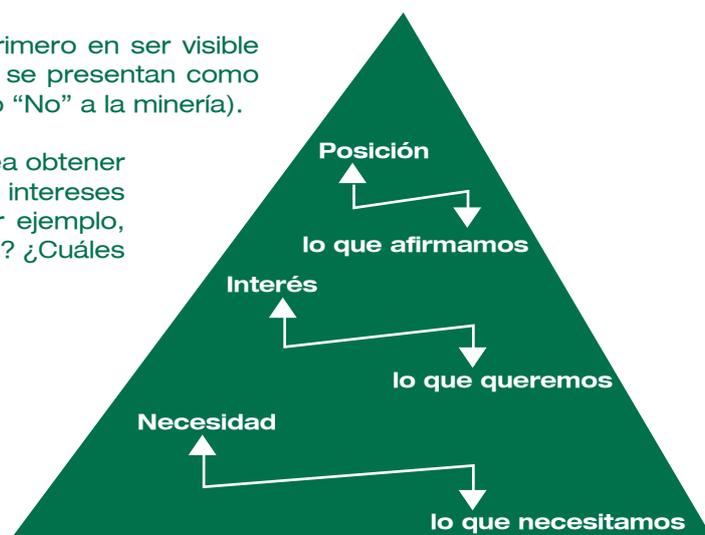
Además se necesita saber quiénes son los actores directos y secundarios, por quiénes están representados, cuáles son las posiciones, intereses y necesidades de esos actores. También es necesario identificar a aquellos actores involucrados que no están representados.

Es preciso señalar algunos términos que servirán para el proceso de análisis de actores, estos consideran que la relación entre acción y gestión de la política pública se desarrolla, generalmente, en grupos de actores y situaciones complejas.

**Posición.** Es lo que alguien quiere. Es lo primero en ser visible en el conflicto. Normalmente, las posiciones se presentan como manifestaciones polarizadas de sí o no (“Sí” o “No” a la minería).

**Intereses.** Es aquello que una persona desea obtener pero no es indispensable. Se llega a los intereses preguntando el “porqué” de la posición; por ejemplo, ¿Por qué está en contra o a favor de la minería? ¿Cuáles son sus preocupaciones?.

**Necesidades.** Es lo indispensable para existir dignamente como ser humano (paz social, ambiente sano, educación, salud, etc.)



<sup>12</sup> Tomado del Manual de Capacitación, FFLA, 2010.

Uno de los elementos que debe complementar al análisis de actores es el tema de las relaciones y asimetrías de poder, las mismas que manifestadas en el conflicto juegan un papel importante en las condiciones para abordarlo por la vía colaborativa, y que son parte inherente a la gestión política.

**El Poder** es entendido como la capacidad que tiene una parte involucrada para obtener lo que quiere. De manera general se puede establecer cinco fuentes de poder.

- ▀ Poder económico: se refiere a la capacidad financiera o económica que tiene un actor.
- ▀ Poder social: es la capacidad de movilización y articulación que tiene una/un actor.
- ▀ Poder legal: se refiere a las normas y leyes que existen y que avalan o amparan a las/os actores.
- ▀ Poder político: es la capacidad para tomar decisiones vinculantes y colectivas. Este tipo de poder también tiene relación con el nivel de acercamiento o llegada que tienen los actores hacia las autoridades públicas que toman decisiones.
- ▀ Poder técnico: tiene que ver con la capacidad de las/os actores para acceder a la información técnica, para entenderla, procesarla y comunicarla.

Lo importante sobre el poder es acercarse al equilibrio entre las partes en conflicto, lo que posibilita mejorar las condiciones de diálogo y de construcción de acuerdos, y en consecuencia, provocar cambios en las estructuras sociales y en los mecanismos de toma de decisiones para la construcción de la política pública. Finalmente, es necesario considerar cómo el poder se enmarca en las instancias o funcionarios estatales, lo que obliga a analizar este aspecto para mantener un proceso equilibrado y objetivo.

Para realizar la recolección de información sobre los temas mencionados, se han desarrollado herramientas metodológicas como la **Tabla de actores** y el **Mapa de relaciones y poder**, que se presentan a continuación<sup>13</sup>:

Tabla de actores										
	Actores	Posición	Representación	Intereses / Necesidades	Poder					Observaciones
					Económico	Social	Legal	Político	Técnico	
Primarios										
Secundarios										

13 Las descripciones de las dos herramientas se basan en: FFLA / PDP-FN, 2010.

## Herramienta: Tabla de Actores

### PROPÓSITO

Contar con un mapeo de los intereses, posiciones, necesidades y poder de las/os principales actores relevantes.

Enfocarse en las/os actores permite informarse y profundizar el análisis general del conflicto, para la aplicación de políticas públicas.

Comprender los roles, intereses y capacidades de los principales interesados/as en los conflictos.

### CÓMO APLICAR

Identificar a:

**Actores primarios:** son las/os actores directos más visibles, cuyas posiciones están confrontadas y luchan por el control, uso y acceso a elementos materiales o simbólicos.

**Actores secundarios:** son las/os actores indirectos, las instancias, organismos o personas que intervienen en el contexto de conflictividad y, de alguna manera, tienen influencia sobre su dinámica.

Para usar la tabla de actores hay que plantearse las siguientes preguntas.

¿Quiénes son las/os actores primarios y secundarios?

¿Quiénes son los representantes de los actores primarios y secundarios?

¿Cuál es el rol de las mujeres y de los hombres?

¿Cuáles son las posiciones de las/os actores? ¿Qué intereses y necesidades tiene cada actor en el conflicto y cómo se manifiestan en la práctica? ¿Cuáles son las fortalezas de cada grupo a nivel económico, social, legal y técnico?

### INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA

El análisis resultante ayuda, por una parte, a identificar quiénes son actores primarios, secundarios y caracterizarlos, y por otra, a establecer su posición e identificar los intereses y las necesidades que tiene cada grupo.

El análisis de actores es decisivo al momento de diseñar estrategias de intervención, ya que define a las/os actores que deberían estar presentes en procesos de diálogo, ayuda a proponer actividades previas a procesos de diálogo que apuntan a un mayor equilibrio de poder, y sirve como base para reformular el problema.

### CUÁNDO USAR LA HERRAMIENTA

De preferencia antes de realizar una intervención.

## Herramienta: Radar de relaciones

### PROPÓSITO

Ubicar espacialmente a las/os actores y determinar dónde se concentran diferentes relaciones entre ellos y ellas.

Reflejar las alianzas existentes entre las/os actores y la influencia que pueden tener unos sobre otros, los patrones de poder, y potenciales alianzas de cooperación mutua.

Identificar a las/os actores centrales según el número de relaciones que tienen, y su potencial de influencia dentro de la red\*.

Identificar relaciones conflictivas.

\*Tomado de: (Balyk y Pugh, 2013)

### CÓMO APLICAR

Elaborar un mapa siguiendo estos pasos:

- Trazar tres rectángulos concéntricos, uno grande para representar el nivel nacional, uno mediano para el nivel provincial y uno pequeño para el nivel local.
- Dividir los rectángulos por la mitad, en el lado izquierdo se ubican los actores estatales (organizaciones gubernamentales) y en el lado derecho los de la sociedad civil.
- Ubicar a cada actor/grupo identificado (ver tabla de actores) en el nivel que le corresponde y representar las relaciones existentes entre ellos con líneas de colores. Por ejemplo, las líneas verdes continuas reflejan relaciones de colaboración, las verdes cortadas relaciones de coordinación, las rojas cortadas relaciones distantes, las rojas continuas relaciones de confrontación, etc.
- Ubicar a la propia institución u organización.
- Representar a cada actor con distinta figura y definir qué tipo de poder tiene en función del tamaño de las figuras.

Guiarse con la pregunta ¿Cuáles son las relaciones existentes en el contexto de conflictividad dentro de las/os actores y entre ellas y ellos?

### INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA

La información obtenida permitirá comprender las relaciones entre las/los distintos actores y grupos, a partir de lo cual se puede planificar las futuras intervenciones.

Permite a las entidades estatales comenzar a construir relaciones con quienes se considere pertinente, lo cual es, en sí mismo, una manera de evitar conflictos.

Da la oportunidad de identificar aliados potenciales, así como personas o grupos que pueden obstaculizar las actividades.

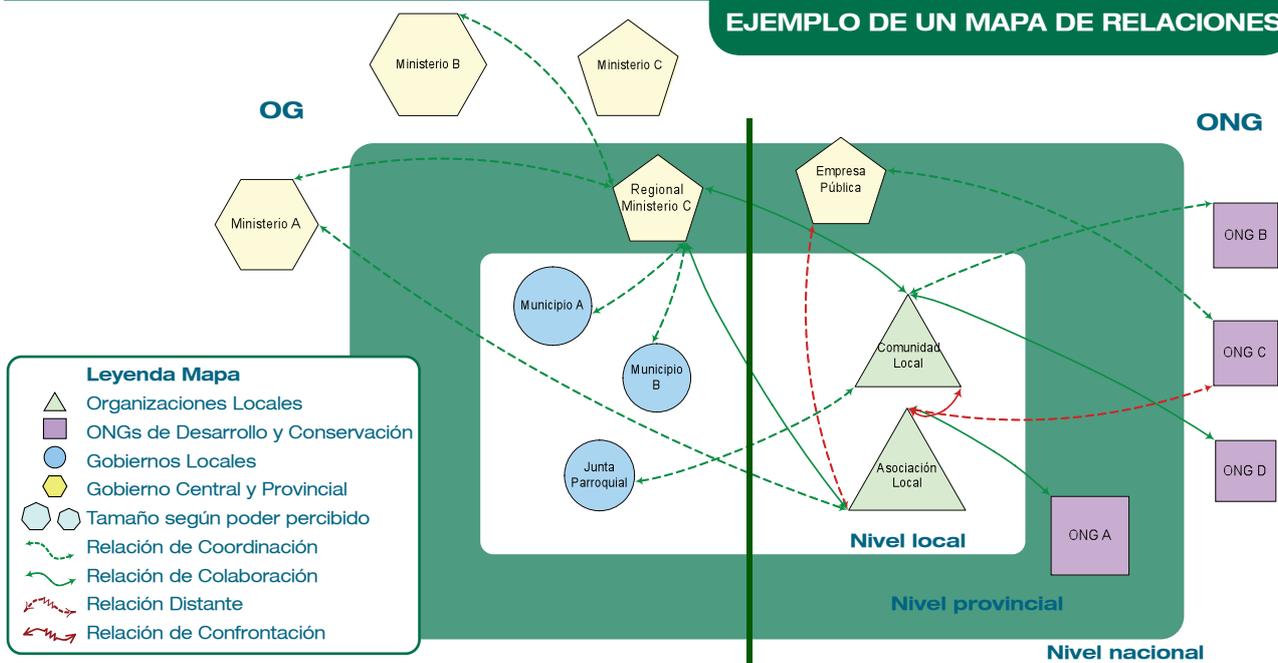
Permite comprender las dinámicas intra e intergrupales, las divisiones y alianzas dentro y entre grupos interesados.

El análisis de las relaciones mantenidas y el nivel de poder ejercido por los grupos históricamente más vulnerables (jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas y afro-ecuatorianas), permite evidenciar dónde se necesitan acciones positivas de empoderamiento a dichos grupos, y cuáles son potenciales o actuales agentes de paz.

### CUÁNDO USAR LA HERRAMIENTA

Después de contar con la tabla de actores.

## EJEMPLO DE UN MAPA DE RELACIONES



### • Análisis del problema

Para realizar el análisis del problema alrededor de la gestión de la política pública, que puede ser fuente generadora de conflicto, se propone utilizar las siguientes preguntas:

¿Cuál es la mejor forma de describir el problema? ¿Están en juego intereses, valores o sólo diferencias percibidas en torno a la política pública?

¿Cuáles son los aspectos centrales del problema y cuáles los secundarios?

¿Cuáles son las causas estructurales y próximas? ¿Cuáles son los puntos de acuerdo y cuáles los de desacuerdo?

¿Cuáles son los aspectos que se deben tratar urgentemente?

¿Qué valor da cada una de las partes a los recursos que están en juego en el marco de la implementación de una intervención proveniente de la operación de la política pública?

¿Qué opciones de solución han intentado implementar?

¿Cuál es el marco legal de estos problemas?

¿En qué contexto de las políticas públicas se enmarca este problema y las posibles salidas del mismo?

Al realizar un análisis del problema es importante identificar cuales aspectos resultan urgentes e importantes para las/os actores considerando los tiempos sociales, y para el Estado considerando los tiempos políticos, de manera que sea posible priorizar, intervenir y decidir primero sobre qué aspectos se debe intervenir urgentemente, dependiendo de cada caso. Es recomendable tratar lo urgente primero y definir un plan para tratar lo importante. En este sentido, y en el marco de un eficiente abordaje del conflicto, es necesario establecer un equilibrio entre los tiempos sociales y políticos, y sobre lo importante y lo urgente.

Una herramienta para analizar los problemas es el árbol de causas y efectos. Esta herramienta permite diferenciar entre causas próximas y estructurales, y plantea los efectos que pueden tener estas causas<sup>14</sup>. Un ejemplo de un árbol de causas y efectos para el caso de la Zona de la Frontera Norte, se encuentra en el Anexo 1<sup>15</sup>.

14 Las descripciones de la herramienta se basan en: FFLA / PDP-FN, 2010.

15 Está basado en un ejemplo planteado en el documento: Dumas / Frank, 2008.

## Herramienta: Árbol de causas y efectos

### PROPÓSITO

Permite diferenciar causas estructurales y próximas de la conflictividad e ilustra los efectos de la escalada de la conflictividad, orientando las intervenciones hacia las raíces de los conflictos. Además, ayuda a establecer las posibles relaciones y conexiones entre diferentes grupos de causas, reconociendo la multidimensionalidad de los conflictos.

Identificar las causas estructurales, las causas próximas y los efectos, ubicarlos en un árbol en el cual, las raíces representan causas estructurales y próximas, el tronco el conflicto en sí, y las ramas los efectos de esta conflictividad.

### CÓMO APLICAR

**Causas estructurales (raíces):** se trata de factores dominantes que hacen parte de las políticas estatales, las estructuras y el tejido de una sociedad. Por ejemplo: grupos excluidos de la participación política, falta de oportunidades económicas o sociales, corrupción, distribución desigual de recursos naturales, estereotipos y prejuicios entre las personas, discriminación basada en género, etnia, etc. Las causas estructurales del conflicto son inevitablemente las más complejas y representan una amenaza constante.

Son factores que no dependen principalmente de las/os actores directos de un conflicto, sino de la forma en la que está estructurada la sociedad en la que viven. Sin embargo, si se toman en cuenta, se puede apoyar a que no se exacerbén los conflictos.

**Causas próximas (coyunturales):** se trata de factores que son sintomáticos de las causas estructurales y que pueden acelerar el contexto de conflictividad y perpetuar conflictos existentes. Por ejemplo: la disponibilidad de armas ligeras, abusos de derechos humanos, derechos de las mujeres, derechos de pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianas. Las causas próximas pueden resultar valiosas también para suministrar la base de indicadores de conflicto que pueden ser monitoreados a lo largo del tiempo.

Usar las siguientes preguntas como referencia:

- ¿Cuáles son las causas estructurales del conflicto?
- ¿Cuáles factores pueden ser aceleradores y escalar el contexto de conflictividad?
- ¿Qué factores pueden contribuir a prolongar las dinámicas conflictivas?
- ¿Cuáles son los efectos de la conflictividad?

### INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA

Al contar con información diferenciada sobre causas estructurales y próximas, se puede analizar de qué manera y cómo la intervención puede influir para disminuir las causas del conflicto.

### CUÁNDO USAR LA HERRAMIENTA

El árbol de causas y efectos puede ser usado en combinación con las herramientas de análisis de actores o por sí solo. Es importante realizar un análisis de las causas en la fase de planificación de una intervención.

## ▀ Análisis del proceso

Luego de conocer a las/os actores y el problema, el siguiente paso es analizar el o los procesos que se han desarrollado para abordar el conflicto y saber cuáles han sido sus resultados e impactos. Hay que tomar en cuenta que estos podrían estar relacionados con la gestión de la política pública o con procesos que provengan de otros sectores. Para tal fin se plantean las siguientes preguntas:

- ▀ ¿Qué tipo de procesos se han intentado realizar para manejar el conflicto? ¿Cuáles han sido sus resultados?
- ▀ ¿Qué tipo de procesos suelen utilizar las/os actores para resolver sus conflictos? ¿Se han aplicado?
- ▀ ¿Cuál es la disposición de las partes para el diálogo? ¿Cómo percibirán las partes una mesa de diálogo?
- ▀ ¿Cuánto se valora construir una relación versus el contenido del conflicto?
- ▀ ¿Qué injerencia han tenido las políticas públicas respecto a los procesos implementados o no para transformar el conflicto?

Para cerrar el análisis de los procesos es necesario tener presente cuál es la actitud de las partes para trabajar colaborativamente en una mesa de diálogo, sin que esto se convierta en una puja de peticiones entre las actores.

Como herramienta de análisis del proceso se propone la reseña histórica de conflicto, que en otros manuales también se llama línea de tiempo. La reseña histórica de conflictividad permite ordenar y analizar los eventos más importantes del proceso.

<b>Herramienta: Reseña histórica del conflicto</b>	
<b>PROPÓSITO</b>	Permite tener claridad del proceso que ha resultado en la escalada del conflicto, y de los anteriores esfuerzos para abordar el conflicto. Ayuda a definir los momentos históricos que fueron determinantes para que el conflicto escale o disminuya. Además, permite analizar anteriores intentos de abordaje y aprender de los éxitos o fracasos de estos esfuerzos.
<b>CÓMO APLICAR</b>	Identificar las actividades y eventos más importantes de la dinámica del conflicto y ordenarlos según criterios cronológicos. Especificar las fechas de las actividades y eventos.  Usar las siguientes preguntas como referencia: <ul style="list-style-type: none"><li>▀ ¿Cuáles fueron las actividades más importantes de las/os actores directos y secundarios del conflicto y en qué fecha sucedieron?</li><li>▀ ¿Qué otros eventos sucedieron e incidieron en la dinámica del conflicto (por ejemplo, desastres naturales)?</li><li>▀ ¿Hubo actividades legales? ¿Cuándo fueron planteadas y en qué fecha hubo sentencias?</li><li>▀ ¿Qué acciones de políticas públicas fueron realizadas y en qué fecha?</li><li>▀ ¿Cuál es el orden cronológico de los eventos? En el caso de que no se pueden establecer fechas exactas, usar fechas aproximadas.</li></ul>
<b>INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA</b>	La reseña histórica permite definir hitos en la cronología del conflicto que incidieron directamente en la dinámica del conflicto. En la intervención se debe trabajar estos hitos, considerar las percepciones de las/os actores sobre estos y tenerlos como insumos importantes para la intervención. También, se puede analizar los intentos anteriores de abordaje del conflicto para que estas experiencias orienten el diseño de la intervención.
<b>CUÁNDO USAR LA HERRAMIENTA</b>	La reseña histórica puede ser usada en combinación con las otras herramientas. Se recomienda realizarla en la fase de planificación de una intervención.

## Ejemplo: Reseña histórica del conflicto de tierra

No.	Año	Evento
1	1987	Otorgamiento en la zona de las primeras escrituras de 17 lotes de entre 25 y 27 hectáreas.
2	1995	Declaración de Oficio de Área de Vegetación Protectora a esta zona.
3	1995	La declaratoria de Área de Vegetación Protectora resulta en actividades de protesta de los dueños de tierra de la zona y de poseionarios.
4	1996	Se crea una Fundación que promueve la conservación del área.
5	2002	Se realiza un estudio denominado "Identificación de conflictos en el área".
6	2003	Actualización de límites del área.
7	2004	Se realiza el estudio de caracterización de la tenencia de la tierra como base para el abordaje de los conflictos. No todos los actores están de acuerdo con este estudio.
8	2006	Se publica el Plan de Manejo del área.
9	2006	Los poseionarios cierran una carretera cercana.

### Técnicas para recolectar información

Existen diferentes técnicas por medio de las cuales se puede recolectar información sobre las/os actores, el problema, el proceso, la posibilidad y conveniencia de realizar una intervención. Las técnicas que pueden ser utilizadas por los operadores de la política pública son:

- Entrevistas a los/as actores.
- Observación directa.
- Talleres.
- Revisión de documentos secundarios (leyes y reglamentos, estudios realizados, libros, información de internet, etc.)

Una adecuada comunicación es esencial para la aplicación exitosa de cualquiera de estas técnicas. Comunicarse de manera efectiva significa:

- Escuchar para entender al otro, lo que no implica necesariamente estar de acuerdo.
- Preguntar para conocer más sobre sus necesidades y sus intereses.
- Conocer y entender el idioma de las/os actores.

## Recomendaciones para una comunicación adecuada

### Recomendaciones para una comunicación adecuada

Prestar atención al contexto y distracciones. Las barreras para una comunicación efectiva pueden incluir factores externos: un ambiente incómodo o ruidoso, y/o factores internos: prejuicios o estar distraídos por otros asuntos. Hay que planificar la conversación, cuándo y dónde se la va a realizar para minimizar todo tipo de distracciones posibles\*.

\*Tomado de: (Pugh, 2004).

### Tratar de entender con preguntas

Las preguntas cerradas disponen respuestas con "sí" o "no". Estas preguntas NO ayudan a obtener más información, sirven para confirmar algo que queremos saber.

Las preguntas abiertas SÍ sirven para obtener mayor información y comienzan con: ¿Por qué? ¿Qué? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Para qué? ¿Dónde?

<b>Parafrasear</b>	Es recomendable que en diferentes momentos de la conversación se haga un resumen de lo expuesto por las partes, usando los mismos términos empleados. Se debe preguntar si lo resumido expresa la opinión de lo sucedido, o hace falta algún aspecto importante. El parafraseo permite asegurar que se entendió lo que la otra parte quiso expresar.
<b>Saber escuchar</b>	Ponga atención y cuidado a lo que se dice y permita que la persona exprese el contenido, sus sentimientos y emociones. Evite las respuestas o consejos, concéntrese en “entender”. Sea objetivo e imparcial, no se ponga a favor o en contra de nadie.
<b>Actitud corporal</b>	Trate de mantener una expresión corporal que permita que la otra parte tenga confianza y pueda expresarse libremente. Es importante mirar a la otra persona. Procure que la expresión de su cara y los movimientos de su cuerpo demuestren apertura (por ejemplo, evitar los brazos cruzados).
<b>Usar un tono de voz apropiado</b>	Tiene que ver con el volumen, entonación de la voz, el ritmo y la velocidad del tono. En general, se recomienda escuchar el tono de voz de la otra parte y ajustarlo al propio.
<b>Demostrar interés</b>	La mirada, la actitud corporal y las preguntas son claves para demostrar interés y motivar a que la otra parte siga contando. Evite mirar a otra parte, interrumpir, aconsejar, criticar o juzgar.

Durante la recolección de información, las preguntas deben dirigirse a conocer y entender las necesidades e intereses de las partes, y no a demostrar una intención de convencer a las/os actores. Para ello, es importante hacer una secuencia de preguntas y repreguntar a partir de las respuestas obtenidas. Recordar que dentro de un proceso de negociación colaborativa, el Estado debe abandonar el rol de juez y parte y debe constituirse en un actor más, sin desconocer la relación de poder que se ejerce por su calidad de actor. Recuerde que la percepción pública del Estado de la sociedad civil está influida por la comunicación y comportamiento de cada funcionario.

Una buena comunicación brinda la posibilidad de explorar a profundidad cada una de las dimensiones o ámbitos de la vida de las personas, lo que lleva a entender por qué actúan de tal o cual manera y qué les preocupa. El propósito es comprender a las personas de forma integral, atendiendo al universo de sus intereses y necesidades más relevantes.

### 3. Conclusiones sobre posibilidad, conveniencia y capacidad

Para identificar qué posibilidad existe de hacer una intervención se analiza los siguientes aspectos<sup>16</sup>:

- **Tiempos:** ¿Se cuenta con los tiempos necesarios para llevar adelante la intervención? ¿Todos los actores están dispuestos a dar ese tiempo? ¿Hay temas urgentes que tratar? ¿Es posible balancear los tiempos políticos con los sociales?
- **Procesos legales en curso:** ¿Existe algún proceso judicial/legal en marcha sobre este conflicto? Si lo hay, quizás no es aconsejable entrar en un proceso de diálogo o negociación, pues podría emitirse una sentencia que descalifique y anule el proceso.

<sup>16</sup> Tomado del Manual de Capacitación, FFLA, 2010.

• **Recursos:** ¿Se cuenta con los fondos económicos y los recursos necesarios para llevar este proceso de principio a fin?

• **Contexto político:** ¿En qué tiempo “político” nos encontramos? ¿Qué posibilidades concede la política pública para intervenir sobre el conflicto? ¿Cuáles son otras instancias del Estado que deberían intervenir?

• **Conveniencia de intervención:** ¿Alguna de las partes quiere alargar el conflicto para su propio interés? ¿Existe asimetría de poder? ¿La parte más débil tiene capacidad para hacer una elección informada sobre los costos, beneficios y riesgos de entrar en un proceso colaborativo? ¿Existen formas de nivelar suficientemente la diferencia de poder en forma previa al proceso? ¿Cómo autoridad pública quiero crear un clima de apertura y confianza y con qué objetivo? ¿Habrá cambio de autoridades pronto? ¿Alguna de las partes quiere sentar un precedente judicial? ¿Una de las partes prefiere perder antes que llegar a un acuerdo? ¿Existe una parte importante que no quiere intervenir?

Finalmente, hay que analizar si los gestores de la política pública cuentan con la **suficiente legitimidad** frente a las/os actores para provocar un proceso de diálogo o negociación colaborativa.

Las preguntas que nos ayudarán en este análisis son:

¿Cómo hemos sido percibidos por las/os actores en esta etapa de evaluación inicial?

¿Cómo han sido percibidas la gestión y operación de la política pública respecto al conflicto?

¿Cuál sería el objetivo de un proceso colaborativo en el marco de la política pública?

¿Nos sentimos legitimados para intervenir?

¿Nuestros patrones institucionales y culturales compatibilizan con los patrones culturales de las/os actores?

¿Existen vínculos con alguna de las partes en conflicto que comprometan nuestra legitimidad?

¿Qué alianzas necesitamos establecer?

#### 4. Uso y comunicación de información generada

Las conclusiones obtenidas permitirán determinar si es posible y conveniente entrar en un proceso de diálogo y negociación colaborativa en el marco de la política pública, y si se cuenta con la legitimidad y capacidad para hacerlo. Sin embargo, el último paso de esta fase, fundamental dentro del desarrollo de un conflicto, será determinar cómo se utilizará y difundirá la información generada con el análisis, para lo cual se recomienda hacer lo siguiente:

- Transparentar el uso de la información.
- Analizar el nivel de sensibilidad sobre la información generada.
- Compartir la información para facilitar la concientización y el entendimiento común.
- Compartir la información para justificar la estrategia de intervención (tiempos, actividades previas, participantes, lugar etc.)

A pesar de que depende del tipo de análisis y del objetivo de la información, se recomienda que un informe de análisis de conflicto contenga los siguientes aspectos:

## Estructura de informe de análisis de conflicto

Elementos	Descripción
1. Antecedentes	Describe el por qué, a pedido de quien se ha realizado el análisis y el procedimiento del análisis (entrevistas, talleres, nombres y funciones con las personas participantes, materiales revisados).
2. Historia del conflicto	Incluye los datos históricos según reseña histórica del conflicto.
3. Problemas y temas del conflicto	Describe sobre lo que trata el conflicto, cuáles son los temas del conflicto y cuáles son los sub temas. Incluye las percepciones de los actores sobre los temas, sobre todo si son diferentes entre los actores. También, refleja las informaciones obtenidas del árbol de conflicto.
4. Actores del conflicto	Describe a los actores primarios y secundarios, sus posiciones, intereses y poder, las relaciones entre los actores utilizando la tabla de actores y el radar de relaciones.
5. Propuesta de intervención	<p>Incluye recomendaciones para la intervención desde las políticas públicas que se basan en el análisis realizado. Diferenciar entre:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Meta de la intervención: ¿Cuáles son los objetivos a corto y mediano plazo de la intervención?</li><li>2. Condicionamientos externos: ¿Qué factores del contexto son favorables y qué factores no favorables para una intervención?</li><li>3. Conexión del proceso con el sistema formal de toma de decisiones: ¿Qué instancias y actores son los tomadores de decisión sobre los temas del conflicto? ¿Tienen disponibilidad de respetar posibles acuerdos? ¿Bajo qué condiciones?</li><li>4. Estructura de participación: ¿Qué actores deberían participar en eventuales procesos de diálogo? ¿Por qué?</li><li>5. Estructura del proceso: ¿Qué pasos de la intervención se propone? ¿Cuáles son los objetivos de cada paso?</li></ol>

### 3.3 Diálogo y negociación colaborativa como herramientas de gestión política

En el marco de la acción política y su ejercicio, dentro de un auténtico contexto democrático, donde los actores sociales y políticos son coparticipes de las decisiones del desarrollo de un país, se requiere necesariamente construir herramientas para este fin. Una de esas herramientas es el **diálogo y la negociación colaborativa**.

Posiblemente una de las palabras más desgastadas dentro de la gestión política es el **diálogo**. Por una parte, es utilizada para caracterizar cualquier tipo de encuentro o relación de actores sociales y políticos, donde se persiguen objetivos determinados por intereses coyunturales pero que de ninguna forma podrían ser considerados procesos de diálogo, razón por la que vale la pena preguntarse frecuentemente: ¿En qué espacios se dialoga? ¿Con quiénes se dialoga? ¿Para qué se dialoga? y ¿Cuáles son sus objetivos? Esto posiblemente lleve a cuestionarse y pensar sobre el uso estratégico de estos espacios.

Por otra parte, el descrédito respecto a los procesos de diálogo se produce por la degeneración de los componentes conceptuales, metodológicos y procedimentales que lo componen. Esto podría de manera general resumirse en dos aspectos: la debilidad de los procesos y la fragilidad de los acuerdos, lo que termina profundizando los conflictos, desgastando relaciones, polarizando posiciones, aumentando tensiones y, lamentablemente en ocasiones, generando hechos de violencia. De aquí la idea de asumir con verdadera responsabilidad política la acción de dialogar y negociar.

Al referirse a estos términos resulta importante observar condiciones y características que dentro de una acción política marcará particularidades en cuanto a la estructuración de procesos y la búsqueda de resultados, tanto en el diálogo como en la negociación.

Bajo este contexto resulta interesante que el diálogo sea asumido como una herramienta que involucra una serie de elementos que posibilitan el aprendizaje y la gestión del conocimiento de manera ordenada, y la posibilidad de establecer cambios en las estructuras de un colectivo.

El diálogo involucra la obligación de establecer mecanismos de comunicación efectiva entre los actores, la misma que implica saber expresar y escuchar los argumentos para entender a la otra parte. Esto no es pensar igual o estar de acuerdo, pero sí tratar de comprender las visiones, intereses y necesidades de la otra persona. El diálogo permitirá organizar procesos ejecutando acciones sistemáticas y fundamentadas para la consecución de objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, estableciendo tiempos acordes a las necesidades no solo de los procesos sino principalmente de los actores que participan. Bajo este argumento el diálogo debe tener un principio y un fin, metas y objetivos, procedimientos, resultados concretos y acuerdos ejecutables.

Dentro de la gestión política, el diálogo como un primer elemento y quizás el más poderoso, es que esté trabajado en la lógica de conflicto, como un mecanismo que producirá cambios estructurales en la gestión de las políticas públicas. Hay que considerar que estos cambios podrán ser positivos o negativos y que todo dependerá de la responsabilidad con la cual se asuma los procesos de intervención.

En este sentido, el diálogo lleva a establecer por ejemplo, mecanismos de participación que no hacen necesariamente referencia a la cantidad de participantes, aunque el tema de representatividad también es vital, sino a la capacidad de estos para discutir, tomar decisiones y asumir responsabilidades respecto a los consensos, elementos que incidirán directamente en la construcción y operación de la política pública.

Como segundo elemento, el diálogo obliga a trabajar sobre ejes transversales como la inclusión y la equidad en el enfoque de género e interculturalidad, reconstruyendo las relaciones desde los conceptos de aceptación y tolerancia. Estos elementos, se perfeccionan en la idea de que lo fundamental es trabajar procesos políticos sin violencia en el marco del ejercicio y garantía de derechos.

De manera general se podría decir que el diálogo en este contexto es un espacio amplio y cotidiano en una relación socio-política, un ejercicio de reflexión sobre la construcción de la política pública, y un mecanismo de relacionamiento democrático que parte de la necesidad de encontrar sinergias y objetivos comunes entre el Estado y la ciudadanía para alcanzar el Buen Vivir. A pesar de que las relaciones sean manejadas en este marco, no podemos olvidar que pueden surgir conflictos, momento en el cual será necesario activar y profundizar herramientas que nos permitan administrar de manera adecuada su transformación; para ello se puede utilizar la negociación colaborativa.

La idea de la negociación invita a pensar en un “Proceso social de resolución de conflictos, que consiste en un procedimiento de discusión que se establece entre partes adversas, cara a cara o por medio de representantes oficiales cuyo objetivo es llegar a un acuerdo que sea mutuamente aceptable para todos...”<sup>17</sup>. Esto es innegable considerando que los seres humanos a diario estamos en constante ejercicio de negociación, es decir, que este es un proceso que se lo utiliza cotidianamente de manera consciente o inconsciente, con conocimiento específico sobre sus técnicas o de forma empírica, pero que definitivamente se utiliza para resolver controversias.

---

17 Ortiz et al, 1999.

Dentro del desarrollo conceptual y metodológico se establece que uno de los mecanismos adecuados para la transformación de conflictos es la **negociación colaborativa**. Esta es entendida como un “proceso que convoca a individuos y grupos con diferentes perspectivas e intereses sobre un problema o conflicto para trabajar juntos con la ayuda de un tercero (mediador o facilitador), en el desarrollo de un programa de acción, utilizando un enfoque basado en el consenso”<sup>18</sup>.

Este es entonces, un mecanismo o una herramienta que permite a los actores políticos, sociales y económicos construir de manera conjunta un proceso de diálogo en torno a una situación de conflicto proveniente del desarrollo, implementación u operación de las políticas públicas. La negociación colaborativa permite trabajar de manera conjunta a las partes en conflicto (públicas o privadas), en varios pasos: “a) Conocer intereses y necesidades dejando de lado posiciones, b) Agrupar y priorizar intereses y necesidades, c) Generar y evaluar opciones de solución para satisfacer intereses y necesidades, y d) Elegir entre las opciones el mejor acuerdo”<sup>19</sup>.

En este contexto, la negociación colaborativa también desarrolla una serie de herramientas metodológicas que permiten hacer más fácil la interacción de las partes en conflicto, por medio de procesos de análisis y reflexión, además de realzar la participación de una tercera persona (mediador o facilitador) que contribuye en la construcción del proceso que buscará la transformación del conflicto, por medio de su conducción y dirección, permitiendo a las partes, concentrarse en los temas centrales de la discusión y tomando en cuenta que ellas serán las artífices de la construcción de los acuerdos y soluciones.

Vale la pena reafirmar que desde un enfoque conceptual y metodológico es diferente enfrentar un proceso de negociación sin el apoyo de un tercero, y otra es contar con la participación de este, donde justamente se consolida la teoría de diálogo y negociación colaborativa. En este sentido aquí algunas responsabilidades de un facilitador de un diálogo<sup>20</sup>:

- Ayuda a las partes a comunicarse, entenderse y ponerse de acuerdo.
- Orienta, da pautas. No da soluciones ni hace juicios de valor.
- Sin ser un experto/a entiende la situación, conoce los intereses, las necesidades y las posiciones de las partes.
- Genera condiciones de acercamiento entre los/as actores, presenta la cancha.
- Tiene mucha habilidad para generar confianza con y entre las partes en conflicto.
- Posee gran capacidad de análisis para comprender el conflicto.

Estas son otras **características básicas o condiciones personales** que requiere una persona que facilita<sup>21</sup>:

- Ser muy perceptivo/a y curioso/a, con una gran capacidad para indagar lo que está pasando y descubrir tanto lo explícito como lo implícito.
- Ser muy sutil y tener tino y la sutileza necesaria para tratar adecuadamente los asuntos delicados que surjan, y para acercarse de manera discreta, comprensiva y objetiva a todas/os las/os actores en el momento que se requiera.
- Tener una gran agilidad mental para responder adecuada e inmediatamente a las situaciones que se presenten.

---

18 Definición de la Fundación Cambio Democrático, Argentina.

19 Tomado de: Manual de Capacitación, FFLA, 2010.

20 Tomado de: Manual de Capacitación, FFLA, 2010.

21 González, 2003.

- Ser entusiasta, motivador/a y transmitir optimismo al grupo para que este avance de manera constructiva y creativa.
- Ser sencillo/a, humilde y mantener un perfil bajo, pues su papel es guiar y apoyar para que sea el grupo el que construya y alcance soluciones creativas conjuntas. No se espera, de ninguna manera, que tenga un papel protagónico.
- Tener gran resistencia física y emocional para resistir durante todo el proceso pues, por un lado, serán largas horas que deberá mantenerse de pie mientras facilita y, por otro, serán muchas las emociones que se juegan y que deberá saber controlar.

Considerando que la gestión de la política pública es un proceso de acción social, resulta evidente que el diálogo y la negociación colaborativa se constituyen entonces en herramientas políticas. Partiendo desde su concepto contribuye a consolidar aspectos fundamentales como la democracia, la participación, la toma de decisiones, la igualdad, el reconocimiento, la aceptación, así como posibilita la inclusión de los enfoques de género e interculturalidad y balancea las relaciones de poder.

Uno de los factores importantes de realzar es que la negociación colaborativa por su lógica de trabajo conjunto es un espacio adecuado para la construcción y generación de cambios estructurales sociales y políticos, aún más si tomamos en cuenta que la propuesta se consolida al trabajar en un contexto de conflictividad.

La importancia de trabajar la negociación colaborativa es separar la idea “sometimiento” por “colaboración”, por una acción entre iguales con base en el reconocimiento de las diferencias, construir procesos de cambio estructural sin someterse a las prisas coyunturales, generar confianza disminuyendo tensiones, sobre lo cual esta sea adoptada y asumida como un mecanismo de gestión de la política pública.

A continuación se presentan algunas sugerencias para establecer mejores mecanismos de acción durante el proceso de diálogo y negociación colaborativa.

### **Antes de llegar a la mesa de negociación:**

- Clarificar y priorizar necesidades e intereses propios.
- Definir su alternativa y en lo posible mejorarla. Si su alternativa es muy buena y muy fuerte, no hay por qué ocultarla y conviene ponerla sobre la mesa oportunamente.
- Pensar en opciones que pudieran ser aceptables.
- Identificar necesidades, intereses y alternativas de los demás y definir posibles alianzas.
- Identificar alternativas de las otras partes y valorar si alguna parte tiene una alternativa más fuerte que la de los demás.
- Chequear si las otras partes están aparentando ser más fuertes de lo que son, pues ese aparente poder otorgado por esa supuestamente fuerte alternativa, puede trabar la negociación.

### **Al inicio de la negociación:**

- Entablar una conversación efectiva sobre intereses y necesidades antes de poner una primera propuesta sobre la mesa.
- Escuchar y comprender no es lo mismo que ceder o acordar.

- ¿Cuánta información puede dar una parte al inicio sobre sus necesidades e intereses? Depende de la relación de confianza que tenga con la otra parte. Sugerencia: Si todavía no hay confianza en la otra parte, avanzar gradualmente.
- Sólo poner su alternativa sobre la mesa si cree que es fuerte. De lo contrario, mejor no mencionarla.
- Aparentar una alternativa fuerte que no existe, puede no ser conveniente para construir una relación de confianza en el mediano plazo.

### **A medida que avanza la negociación:**

- No es necesario ceder si uno es suficientemente creativo para formular opciones que satisfagan las necesidades de la otra parte.
- Crear la mayor cantidad de opciones posibles y no lanzarse ansiosamente detrás de la primera que aparezca.
- Enriquecer las opciones para que satisfagan no sólo necesidades básicas sino también intereses.
- Cuando se ha evaluado una opción como favorable, detallar un eventual acuerdo tanto como sea posible para evitar dificultades en su cumplimiento.
- ¿Qué tan colaborativo debe ser usted? Sugerencia: iniciar con un movimiento de colaboración y luego imitar la reacción de la otra parte, pues la idea es que se establezca una relación recíproca.
- Si las emociones nublan la capacidad de análisis, tomar un receso.

### **Después de la negociación:**

- Cumplir rápidamente con los acuerdos y vigilar que los demás también lo hagan.
- Solicitar una mesa de negociación apenas surjan dificultades en el cumplimiento.

## **3.4. Herramientas de alerta temprana**

Dentro de la gestión de la política pública uno de los mecanismos centrales para la prevención del conflicto es contar, entre otros elementos, con un Sistema de Alerta Temprana (SAT), el mismo que soporta su incidencia en una adecuada formulación e implementación. Este tipo de sistema surge hace varias décadas, por la necesidad de predecir desastres ambientales y pronosticar crisis políticas<sup>22</sup>.

Los sistemas de alerta temprana y respuesta temprana, en el contexto político actual del Ecuador, pueden ser reconocidos como un instrumento orientado a garantizar el Buen Vivir, mediante acciones y políticas integradas para asegurar la convivencia pacífica de los ciudadanos y promover una cultura de paz, previniendo formas de violencia y discriminación.

Los sistemas de alerta temprana inicialmente se basaban en el análisis y en procesamiento de información procedente de fuentes abiertas, como informes periodísticos y datos estadísticos de fácil acceso. Sin embargo, este tipo de información generalmente de carácter público resultó ser insuficiente para entender las características, dinámicas y complejidad existente en una situación de conflicto.

---

<sup>22</sup> Los Sistemas de Alerta Temprana se originan en los años de 1950.

Desde otro sentido, mientras los aspectos conceptual y metodológico avanzaban respecto a los sistemas de alerta temprana, surgió la necesidad de determinar los mecanismos apropiados para articularlos con la capacidad de respuesta y las recomendaciones específicas de los actores que toman las decisiones.

Las alertas tempranas son mecanismos, procesos y metodologías que basados en pilares como el levantamiento y análisis de información, la generación de recomendaciones y toma de decisiones, permiten establecer procesos orgánicos de respuesta oportuna sobre circunstancias puntuales que pueden generar algún tipo de problema, conflicto o crisis.

Uno de los principales elementos a tener en cuenta al implementar mecanismos y sistemas de alerta temprana, en el marco de la gestión de la política pública, es que estos deben estar articulados a mecanismos de respuesta temprana, considerando que esta puede ser descrita como el objetivo de la política pública, mientras que la alerta se constituye entonces en una herramienta para alcanzarlo.

En cuanto a los sistemas de alerta temprana se puede apreciar que se han desarrollado en diferentes niveles y con distintas características, las mismas que evidentemente varían en cuanto a su operación y nivel de impacto. Así podemos encontrar a las siguientes:

- Primera generación: se caracterizan por tener la base de todo el mecanismo (incluyendo el monitoreo de conflictos) fuera de la región o localidad del conflicto.
- Segunda generación: se establecen los mecanismos de monitoreo en zonas de conflicto, los observadores de campo obtienen información primaria de los acontecimientos. Sin embargo, el análisis de la misma se sigue realizando fuera de la zona del conflicto.
- Tercera generación: toda su actividad se sitúa en las zonas de conflicto y se combinan con la respuesta temprana como procesos simultáneos (Matveeva, 2006).

En el contexto del ejercicio de las políticas públicas es necesario manejar como premisa para un adecuado funcionamiento de un sistema de alerta temprana criterios básicos, tales como la capacidad de respuesta institucional, la decisión política para intervenir en una situación de conflicto, y el juicio de las autoridades para ejercer y operativizar las diferentes políticas públicas.

Un sistema de alerta temprana es un instrumento de prevención de conflictos, basado en la aplicación sistemática de procedimientos estandarizados de recogida, análisis y procesamiento de datos relativos a situaciones potencialmente violentas, destinado a alertar a los centros de decisión política para la adopción a tiempo de medidas con las que evitar el estallido del conflicto, o bien su extensión o intensificación (Pérez, 2001:541).

Anna Matveeva (2006) señala que un sistema de alerta temprana se refiere a cualquier iniciativa que se centre en la recolección sistemática de datos, análisis y/o formulación de recomendaciones, incluyendo la evaluación de los riesgos y el intercambio de información. El término respuesta temprana se refiere a cualquier iniciativa que se lleve a cabo en las etapas latentes de un conflicto potencial, con el objetivo de reducir sus efectos, resolverlos o transformarlos.

Al ser este tipo de sistemas acciones de interés colectivo, las Naciones Unidas (ONU) han determinado una serie de principios sobre los cuales guiarlos<sup>23</sup>.

---

23 La información sobre los principios es tomado de: Los Protocolos de Prevención de Conflictos Socio-Ambientales, Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, Quito, 2010.

Principio	Descripción
1. Respeto a la dignidad	La dignidad de los seres humanos debe prevalecer sobre cualquier otra consideración relacionada a la prevención de hechos violentos.
2. Protección	En este mismo sentido, la participación del SAT no debe generar riesgos adicionales para las personas o comunidades.
3. Precaución	En caso de dudas sobre un riesgo potencial o sobre las consecuencias ambientales negativas de una acción o proyecto, las autoridades del Estado deben ser advertidas sin esperar que existan evidencias científicas del daño potencial. La población local no puede esperar a que existan evidencias científicas para que el Estado tome medidas que precautelen la seguridad humana y a la naturaleza de un daño potencial.
4. Respeto por orden constitucional y jurídico	El SAT debe ejecutar su gestión en el marco de las competencias legales y constitucionales que amparan los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, buscando que las instituciones involucradas en el proceso de prevención den una respuesta que persiga los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.
5. Celeridad	Igualmente, la oportunidad de la información proporcionada por el SAT debe buscar que por parte de las entidades responsables, se garantice una respuesta a tiempo, de manera ágil y adecuada para la prevención del conflicto.

Para la operación de sistemas de alerta temprana en el marco de la política pública se hace necesario establecer una secuencia lógica, que permita en pocos pasos implementar este tipo de herramientas desde un enfoque cualitativo y cuantitativo, especialmente cuando estamos frente a una posible situación de conflicto proveniente de nuestra acción. Los pasos a seguir son los siguientes:

- **Equipo de trabajo.** Para la operación de los mecanismos de alerta temprana será necesario contar con un equipo de trabajo en territorio que se encargue de realizar las actividades necesarias para activar estos mecanismos, tanto en el tema de recolección de información, análisis de la misma como en la toma de decisiones de acuerdo a su nivel. Estos sistemas no fluyen de manera adecuada si no se cuenta con el personal y las herramientas metodológicas necesarias para operarlo.
- **La recolección de información o datos.** A lo largo de este manual se ha hecho evidente que al estar en una situación de conflicto potencial o real, es necesario contar con información suficiente y adecuada que permita establecer mecanismos apropiados de toma de decisiones y acción en el marco del ejercicio de las políticas públicas. Si estamos trabajando en la operación de un mecanismo como la alerta temprana, quiere decir que será también necesario contar con la información suficiente que nos permita implementar repuestas de manera efectiva. En esta perspectiva será interesante plantearse preguntas como:

¿Cuánta información es necesaria obtener?

¿En qué momento debo levantar la información?

¿Qué tipo de indicadores se debe considerar?

¿Quiénes deben levantar la información?

¿Qué herramientas utilizaremos para levantar la información?

¿Qué mecanismos y herramientas utilizaremos para sistematizar la información?

- **Análisis de información de la probabilidad de conflicto.** Al contar con el volumen de información adecuada proveniente de la zona donde se podría desatar un conflicto, es necesario realizar un proceso de análisis de la misma, para en un siguiente paso formular acciones y respuestas necesarias. En este contexto, será importante establecer preguntas que permitan entender de mejor manera la información obtenida. El análisis se debe realizar a varios niveles.

¿Cuáles son los actores potenciales del conflicto?

¿Cuáles son las compatibilidades e incompatibilidades en relación al posible conflicto? (en el marco de Acción Sin Daño: conectores y divisores)

¿Cuáles son las tendencias del conflicto y su magnitud? (tensión y niveles de escalamiento)

¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento y monitoreo en relación al conflicto?

¿Frente a los hechos del conflicto cuál es mi capacidad de respuesta y de toma de decisiones?

- **Formulación de propuestas de intervención.** Una vez que contamos con la información necesaria, que ha pasado por el proceso de análisis correspondiente, será necesario establecer y formular una serie de acciones encaminadas a trabajar en una lógica de prevención del conflicto. Para la construcción de las propuestas de intervención se plantea trabajar en el contexto con las siguientes preguntas:

¿Qué acciones inmediatas puedo implementar para eliminar los factores aceleradores, disminuir las tensiones, evitar el escalamiento del conflicto y el surgimiento de acciones de hecho o violentas?

¿Qué acciones permanentes debo desarrollar para generar condiciones de confianza y legitimidad que permitan trabajar de manera adecuada con los actores, para prevenir el conflicto en el marco de las políticas públicas? (Análisis Acción Sin Daño)

¿Qué acciones a mediano y largo plazo puedo desarrollar para transformar en el marco de la política pública las variables estructurales que pueden desatar el conflicto (sociales, culturales, económicas, políticas y jurídicas)?

- **Transmisión de las recomendaciones.** Un sistema de alerta temprana tiene como a una de sus características la transmisión de la información obtenida, tanto para efectuar una suerte de retroalimentación de la información como para generar los espacios de toma de decisiones en los diferentes niveles, según roles y competencias respecto a la capacidad de prevenir o evitar el conflicto. Esta información será transferida a los diferentes niveles en forma de recomendaciones que partan del análisis técnico-político. Para transferir la información será necesario establecer una estrategia que responda en lo posible a las siguientes preguntas:

¿Cómo debo canalizar de manera adecuada la información dentro de las diferentes instituciones del Estado para la optimización de tiempo y recursos?

¿De qué manera las recomendaciones llegan a las instituciones públicas y órganos de decisión adecuados, conforme a su roles y competencias respecto a la materia del posible conflicto?

¿Qué mecanismos utilizar para comunicar la información de manera adecuada y efectiva, en cuanto a su contenido y relación respecto al posible conflicto?

¿De qué manera conseguir que las recomendaciones generen voluntad política para evitar el conflicto?

¿Qué mecanismos utilizar para demostrar imparcialidad en el manejo de información y en la transferencia de las recomendaciones?

¿Cuáles son los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional respecto a la información entregada y a las acciones frente al posible conflicto?

- **Evaluación de la respuesta temprana.** Al ser activado un mecanismo de alerta temprana es necesario un constante proceso de evaluación de las decisiones y acciones emprendidas en procura de prevenir el conflicto. Recordemos que la alerta va ligada a la respuesta temprana como un objetivo y herramienta, y en este caso, es la respuesta temprana la acción inmediata que se toma frente al posible conflicto, acción que debe ser evaluada para medir su impacto, para lo cual se sugiere trabajar con base en las siguientes preguntas:

¿Qué capacidad de respuesta tiene la institución pública en cuanto a sus roles y competencias frente al posible conflicto?

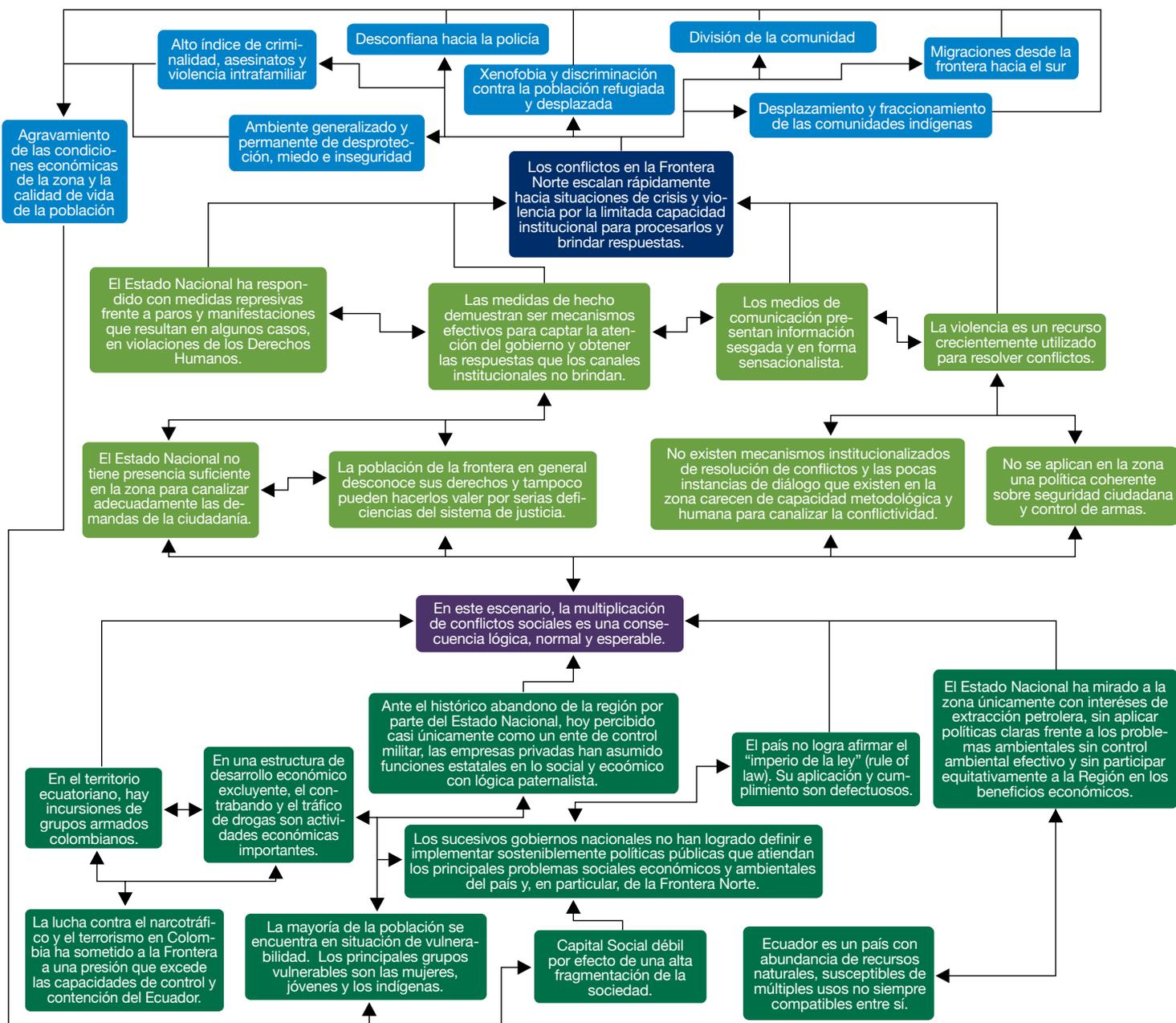
¿Qué riesgos y oportunidades existen en el plan de intervención respecto al conflicto?

¿Una vez ejecutada la respuesta, cuáles son los impactos (positivos o negativos) frente al conflicto?

- **Monitoreo periódico.** Una vez que se ha diseñado todo el proceso de intervención, con el objetivo de prevenir el desarrollo o escalamiento del conflicto, es necesario establecer mecanismos de monitoreo permanente de las acciones desarrolladas y compromisos establecidos por otros actores respecto al conflicto, recordando que el incumplimiento de estos puede ser un motivo para que el conflicto se manifieste o transforme en una crisis. Para tal efecto, será necesario establecer herramientas metodológicas (matrices de seguimiento y monitoreo) que permitan monitorear el desarrollo del problema. Para el diseño de la matriz utilizar elementos que hagan referencia a los objetivos, metas, acciones, responsables, resultados e indicadores. Esta permitirá realizar un análisis periódico de la intervención.

# Anexo 1:

## Árbol de causas y efectos para la Zona de la Frontera Norte<sup>24</sup>



24 Dumas, Frank 2008.

# BIBLIOGRAFÍA

- Balyk, Lana y Jeff Pugh. “Redes de gobernanza en las regiones fronterizas de Ecuador,” *Revista de Migraciones Forzadas* 43 (Mayo 2013).
- Carpenter, S y Kennedy, W. “Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements”, 1988
- Constitución de la República del Ecuador, Montecristi, 2008
- Darío Correa, Hernán y Iokiñe Rodríguez et al, “Encrucijadas Ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales”, Costa Rica, 2005.
- Dumas, Juan, y Volker Frank, “Análisis de Paz, Conflictividad y Desarrollo (APCD)”, Fundación Futuro Latinoamericano, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio y Centro Carter, Ecuador, Junio 2008.
- Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte del Ecuador (PDP-FN), “Técnicas y Herramientas para un Enfoque Sensible a la Conflictividad”, Quito, 2010.
- Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), “Manual de Capacitación. Diálogo y Negociación Colaborativa para la Transformación de Conflictos Socioambientales” Quito, 2010
- González Martínez, Alfonso, “El arte de la facilitación: principios, método e instrumentos”, México, D.F.: Los Talleres de Solaris, S.C. 2003.
- Guerrero Arias, Patricio y otros, “Comunidades y Conflictos Socioambientales ”, en: Pablo Ortiz et al, Ediciones UPS, 1999, Pág. 45 y 46
- Lederach, John Paul, “Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos”, 2da Conferencia Europea de Construcción de La Paz y Resolución de Conflictos, Documento 2, 1994.
- López Martínez, Mario, “Política sin Violencia”, Universidad Técnica Particular de Loja (Ecuador) Instituto Iberoamericano de Educación para la Paz, IIEPAZ, Granada – España, 2da. Edición, Mayo 2008–Junio 2010
- Matveeva, A., “Alerta temprana y respuesta temprana: Dilemas Conceptuales y Empíricos”. The Hague, European Centre for Conflict Prevention, Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict. Disponible en: <http://gppac.net/uploads/File/Programmes/EWER/Resources/GPPAC/Issue%20paper%20in%20Spanish.pdf>
- Narváez Ricaurte, Luis y Luis Narváez Rivadeneira, “Pensamiento Político”, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito –Ecuador, 2009
- Ortiz, Pablo T, “Guía metodológica para la gestión participativa de conflictos Socioambientales”, ABYA-AYALA, Quito – Ecuador, 1era. Edición
- Ortiz, Pablo T. et al, “Comunidades y Conflictos Socioambientales”, UPS, ABYA-AYALA.
- Ortiz, Pablo y Lizi Ernst, “Tratamiento Comunitario de Conflictos Socioambientales, Plataforma de Acuerdos Socioambientales”, Quito – Ecuador, 2007, 1era. Edición Quito – Ecuador, 1999.
- Pugh, Jeffrey, “Retos y oportunidades de los conflictos humanos y la transformación ambiental en las montañas de Ecuador” *Pirineos* 163 (2008): 63–75
- Pugh, Jeffrey, “La Resolución Pacífica de Conflictos: Manual de Capacitación”. Quito: CEMPROC, 2004
- Secretaría de Pueblos Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, “Protocolo de Gestión de Prevención de Conflictos”, Quito – Ecuador, 2010
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: Plan Nacional del Buen Vivir, 2009 – 2013
- Viyamata Camp, Eduard, “Conflictología” Ariel S.A, 4ta. Edición Barcelona – España, 2007,
- Walsh, Catherine, “Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado, en: *Tabula Rasa*, No. 9, 2008: 131–152.



Fundación Futuro Latinoamericano  
Guipúzcoa E16-02 y Av. La Coruña Casilla 17-17-558 Quito Ecuador  
Telefax: (593-2) 322 7481 / 223 6351  
Web: [www.ffla.net](http://www.ffla.net)  
 [www.facebook.com/FuturoLatinoamericano](https://www.facebook.com/FuturoLatinoamericano)

